

# Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México







Organización de los  
Estados Americanos

**CIDH** Comisión  
Interamericana de  
Derechos Humanos

## COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 48/13  
30 de diciembre 2013  
Original: Español

# **Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México**

2013

[www.cidh.org](http://www.cidh.org)

### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights. Rapporteurship on the Rights of Migrants.

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México / [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm. (OAS. documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6120-0

1. Human rights--Mexico. 2. Mexico--Emigration and immigration. 3. Civil rights--Mexico. 4. Foreign workers--Legal status, laws, etc.--Mexico. I. Title. II. Series: OAS. documentos oficiales ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.48/13

Diseño y diagramación: Miki Fernández/ULTRAdesigns

Foto cubierta: cortesía del Albergue de Migrantes Hermanos en el Camino. Tramo de la vía del tren de carga entre Arriaga (Chiapas) e Ixtepec (Oaxaca).

# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

## MIEMBROS

**José de Jesús Orozco Henríquez**

**Tracy Robinson**

**Rosa María Ortiz**

**Felipe González**

**Dinah Shelton**

**Rodrigo Escobar Gil**

**Rose-Marie Belle Antoine**

\*\*\*\*\*

**Secretario Ejecutivo: Emilio Álvarez Icaza Longoria**

**Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed**

La Comisión desea reconocer de manera especial a su Secretaría Ejecutiva por la preparación del presente informe. En particular a Álvaro Botero Navarro, Especialista en Derechos Humanos, así como a Gloria Gordon, Técnica en Documentos.

*Aprobado por la  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
el 30 de diciembre de 2013.*

# ÍNDICE

## CAPÍTULO I

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
A. Alcance y objetivos del informe .....	1
B. Visita a México de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH y su seguimiento.....	4
C. Estructura y metodología .....	15
D. Preparación, aprobación y seguimiento del informe .....	19
E. Observaciones de los Estados Unidos Mexicanos al informe.....	20
F. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes.....	23

## CAPÍTULO II

<b>VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN EN CONTRA DE LOS MIGRANTES Y OTRAS PERSONAS EN EL CONTEXTO DE LA MOVILIDAD HUMANA EN MÉXICO</b> .....	27
A. Consideraciones generales del fenómeno migratorio en México.....	27
1. México como país de origen de migrantes.....	28
2. México como país de destino de flujos migratorios mixtos.....	29
3. México como país de tránsito de flujos migratorios mixtos.....	31
4. México como país de retorno de migrantes .....	33
5. La migración interna en México .....	35
6. El desplazamiento interno en México .....	36
B. Principales preocupaciones en torno a la discriminación y violencia que enfrentan los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana.....	37

1.	Causas que motivan la migración: factores de expulsión y atracción.....	37
2.	La situación de vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular en México.....	41
3.	Las diversas formas de discriminación y violencia que afectan a los migrantes en situación irregular en México.....	47
a.	Robos y extorsiones a migrantes en situación irregular .....	52
b.	Secuestro de migrantes en situación irregular.....	53
c.	Trata de personas.....	66
d.	Asesinato de migrantes.....	70
e.	Desapariciones de migrantes .....	73
f.	La situación de los migrantes desaparecidos, no localizados y los restos no identificados .....	80
g.	La violencia sexual contra las mujeres migrantes .....	95
h.	Niños, niñas y adolescentes migrantes .....	98
i.	Discriminación, abusos de autoridad y uso excesivo de la fuerza en contra de migrantes.....	101
j.	Acceso a la justicia e impunidad.....	104
k.	El desplazamiento interno en México.....	108
l.	Defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes ...	111
C.	La respuesta del Estado mexicano frente a la discriminación y violencia contra los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana	124
1.	La respuesta en materia legislativa .....	124
2.	La respuesta en materia judicial .....	132
3.	Otras medidas adoptadas por el Estado mexicano .....	138
D.	Normas y estándares internacionales aplicables a la situación de violencia y discriminación en contra de los migrantes.....	143
1.	Las características de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos .....	146

2. La protección de los derechos a la vida e integridad personal de los migrantes .....	148
3. La prohibición de la trata de personas .....	151
4. El derecho de las mujeres migrantes a una vida libre de violencia y discriminación.....	153
5. Las obligaciones de respetar, garantizar y no discriminar en el ejercicio de los derechos humanos .....	154
a. Deber de respeto .....	156
b. Deber de garantía.....	156
i. Deber de prevención frente a actos que vulneren los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de los migrantes, así como la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata .....	161
ii. Deber de investigar efectivamente los hechos, conforme a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, derivado de la obligación de garantía frente a actos que vulneren los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de los migrantes, así como la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata.....	164
ii.a. Las obligaciones en materia de cadena de custodia en el marco del deber de investigar las violaciones a los derechos humanos .....	168
iii. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.....	172
E. Conclusiones.....	172
F. Recomendaciones .....	176

### **CAPÍTULO III**

<b>DETENCIÓN MIGRATORIA Y DEBIDO PROCESO .....</b>	<b>185</b>
A. Consideraciones generales .....	185
B. Normas y estándares internacionales aplicables en materia de detención migratoria y debido proceso.....	189

1. El derecho a la libertad personal y la excepcionalidad de la detención migratoria.....	192
2. Obligaciones específicas derivadas del derecho a la libertad personal .....	198
a. Derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente .....	199
b. Derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente .....	200
c. Derecho a conocer las razones de la detención y los cargos formulados contra el detenido .....	203
d. Derecho al control judicial de la detención y la razonabilidad del plazo de la detención .....	204
e. Derecho a recurrir la legalidad de la detención .....	206
f. Derecho a la asistencia consular .....	207
g. Derecho a la indemnización como consecuencia de detención o prisión ilegal .....	210
C. La detención migratoria y los procedimientos administrativos migratorios en la legislación mexicana.....	210
D. Principales preocupaciones en torno a la detención migratoria, las garantías procesales, las condiciones de detención y los procedimientos de deportación...	219
1. Operativos de verificación y revisión migratoria en relación con el principio de no discriminación y el derecho a la igualdad ante la ley.....	219
2. La detención migratoria y la implementación de medidas alternativas a la detención en relación con el derecho a la libertad personal .....	222
3. La detención migratoria de niños, niñas y adolescentes migrantes .....	226
4. Las garantías del debido proceso en el marco de los procedimientos administrativos migratorios.....	232
5. La duración indefinida de la detención migratoria.....	235
6. Derecho a solicitar la condición de refugiado en relación con el derecho a las garantías del debido proceso y el derecho a la protección judicial.....	238
7. Condiciones de la detención migratoria.....	243

a. Condiciones materiales: alojamiento, infraestructura, instalaciones sanitarias, higiene, alimentación y ventilación .....	244
b. Acceso a servicios de salud y atención psicológica .....	246
c. Comunicación con familiares y con el mundo exterior .....	247
d. Acceso a asistencia legal y monitoreo independiente periódico .....	248
E. Conclusiones.....	249
F. Recomendaciones .....	252

## CAPÍTULO IV

<b>LOS MIGRANTES EN MÉXICO: IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....</b>	<b>257</b>
A. Consideraciones generales .....	257
B. Normas y estándares internacionales aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales respecto de las personas migrantes.....	258
C. Principales preocupaciones en torno a los procedimientos migratorios, el derecho a la nacionalidad y los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en México .....	261
1. Regularización y acceso a la documentación migratoria.....	261
2. Reconocimiento del derecho a la nacionalidad.....	263
3. Derechos laborales.....	266
4. Derecho a la educación.....	268
5. Derecho a la salud.....	269
D. Recomendaciones .....	271



# Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México<sup>1</sup>

## CAPÍTULO I

### Introducción

#### A. Alcance y objetivos del informe

1. De conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”) y el artículo 58 de su Reglamento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) presenta este informe con la finalidad de evaluar la situación de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana en México, tanto a nivel de migración internacional como interna, y de formular recomendaciones dirigidas a que las políticas, leyes y prácticas migratorias en los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “el Estado mexicano”, “México” o “el Estado”) estén conforme con las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en materia de derechos humanos para la protección de las y los migrantes, los solicitantes de asilo, los refugiados, las víctimas de trata de personas y las y los desplazados internos.

2. A lo largo de este proyecto de informe se exponen diversas situaciones que afectan los derechos humanos de las y los migrantes, las y los solicitantes de asilo, las y los refugiados, las víctimas de trata de personas y las y los desplazados internos en México. En particular, este informe se enfoca en la grave situación de violencia, inseguridad y discriminación que enfrentan los migrantes en situación migratoria irregular en su tránsito por México, la cual incluye, *inter alia*, secuestros, homicidios, desapariciones, actos de violencia sexual, trata de personas, tráfico de migrantes, así como la compleja situación en medio de la cual desarrollan su trabajo las defensoras y defensores de derechos humanos de los migrantes. El informe también aborda el tema de la detención migratoria y las garantías del debido proceso de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados que se encuentran en estaciones migratorias. Asimismo, se analizan otras situaciones que tienen incidencia sobre los derechos humanos de los migrantes que viven

---

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, de nacionalidad mexicana, no participó en la discusión, investigación, deliberación y aprobación del presente Informe.

en México, tales como su derecho a no ser discriminados en el acceso a servicios públicos y sus derechos laborales.

3. En la actualidad México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y cada vez en mayor medida de retorno de migrantes. México representa una antesala obligada de flujos migratorios mixtos, los cuales comprenden miles de migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de trata de personas que tienen por destino principal los Estados Unidos de América y en menor medida Canadá. De los países del continente americano, México es, sin lugar a dudas, el que refleja de forma más clara las diferentes facetas de la migración internacional a nivel de un país. El gran impacto que tiene la migración internacional en México, en particular como un país de origen de migrantes, han hecho que a nivel internacional se haya caracterizado por ser uno de los Estados que más ha impulsado y abogado por el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes.

4. Por otra parte, durante los últimos años la situación de la seguridad pública en México ha evidenciado un grave deterioro como consecuencia del alto nivel de violencia generada por el crimen organizado y la lucha contra.<sup>2</sup> El incremento de la violencia criminal durante los últimos años en México plantea desafíos sumamente complejos para el Estado mexicano. Esta situación requiere que el Estado adopte todas las medidas que sean necesarias para salvaguardar la seguridad de las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, entre las cuales evidentemente se encuentran incluidas las personas migrantes. A su vez, estas medidas deben basarse en el respeto a los derechos humanos, de forma que se evite que las respuestas que el Estado adopte para afrontar la criminalidad no se conviertan en un foco de mayor inseguridad y arbitrariedad por parte del Estado. La ausencia de una política de seguridad ciudadana específica para la prevención, protección y persecución de delitos que afectan a las y los migrantes, la respuesta dada por el Estado a través de un mayor apoyo al accionar de las fuerzas policiales y militares en la lucha contra el crimen, principalmente contra el narcotráfico, más que servir para salvaguardar la seguridad de las personas que habitan el territorio mexicano, en muchos casos solo ha contribuido a un recrudecimiento de la violencia y de violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales.

5. Si bien la grave situación de inseguridad por la que atraviesa México ha tenido graves efectos en la población mexicana, esta situación también ha evidenciado la extrema vulnerabilidad a la que se encuentran expuestas las personas migrantes en México, en particular los migrantes en situación irregular<sup>3</sup> en tránsito por México. Durante los

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés UNODC), entre 2005 y 2010 la tasa de homicidios aumentó en un 65 % en México. Para mayor información, véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Viena, 2011, p. 50. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/southerncone//noticias/2011/10-outubro/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/southerncone//noticias/2011/10-outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>3</sup> A lo largo del presente informe la Comisión utilizará el término “migrante”. Asimismo, la Comisión utilizará el

últimos años la Comisión ha venido recibiendo información acerca de múltiples casos en los que migrantes son secuestrados, obligados a realizar trabajos forzados, asesinados o desaparecidos, y en el caso de las mujeres, frecuentemente son víctimas de violencia y explotación sexual por organizaciones criminales. La Comisión también ha recibido información de que en un número considerable de casos, agentes estatales, ya sean de las diferentes fuerzas de policía o del Instituto Nacional de Migración han estado involucradas directamente en la comisión de los delitos y violaciones a los derechos humanos antes mencionadas. En la actualidad, la situación de extrema vulnerabilidad de la que son víctimas las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México representa una de las principales tragedias humanitarias y de violaciones masivas a los derechos humanos en la región.

6. La situación de inseguridad de los migrantes en México llevó a que el 22 de marzo de 2010, en el marco de la audiencia sobre la “Situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México”, las organizaciones de la sociedad civil solicitaron a la CIDH que la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias llevase a cabo una visita *in loco* a México para analizar la situación de derechos humanos de los migrantes. A su vez, el Estado mexicano manifestó que los mecanismos de supervisión del Sistema Interamericano y del Sistema Universal tienen una invitación abierta y permanente a México, por lo cual la visita de la Relatoría era bienvenida.<sup>4</sup> La visita *in loco* se vio impulsada por una serie de comunicaciones de organizaciones de la sociedad civil dirigidas al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH, así como por audiencias temáticas que se han venido celebrando en la sede de la Comisión,<sup>5</sup> las cuales

---

término “migrante en situación irregular” para referirse a aquellos migrantes que hayan ingresado de forma irregular al territorio mexicano o que hayan permanecido más allá del tiempo para el cual estaban autorizados a permanecer en México. En este sentido, la Comisión recomienda que los Estados miembros de la OEA eviten la utilización de términos como “ilegal” o “migrante ilegal” para referirse a los migrantes cuya situación migratoria es irregular. La utilización de los términos “ilegal” o “migrante ilegal” refuerzan la criminalización de los migrantes y el estereotipo falso y negativo de que los migrantes por el simple hecho de encontrarse en situación irregular son criminales. La Comisión estima necesario precisar que el ingreso y la estancia irregular de una persona en un Estado no son delitos penales sino faltas administrativas. En adición a lo anterior, La legalidad o ilegalidad no son características que se puedan reputar de los seres humanos. En aras de generar claridad en este aspecto, son las acciones de los seres humanos las que se pueden caracterizar como legales o ilegales, pero no las personas *per se*. La situación migratoria de una persona puede no encontrarse conforme al ordenamiento jurídico de un determinado Estado, pero eso no implica que se pueda extrapolar a las personas la legalidad o no de sus actos.

<sup>4</sup> Cfr. CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 138 Período de Sesiones, Washington, D.C.: 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=118> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>5</sup> Véase, entre otras: CIDH, 144 Período de Sesiones: *Audiencia sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*, 23 de marzo de 2012; 143 Período de Sesiones: *Audiencia sobre el seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*, 27 de octubre de 2011; 141 Período de Sesiones: *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México*, 28 de marzo de 2011; *Reunión de trabajo acerca del procedimiento y la eficacia de las medidas cautelares para defensores de derechos humanos de migrantes en México*, 26 de marzo de 2011; 138 Período de Sesiones: *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*, 22 de marzo de 2010; 137 Período de Sesiones: *Audiencia sobre los derechos humanos de jornaleros indígenas migrantes en Guerrero, México*, 5 de noviembre de 2009; 131 Período de Sesiones: *Audiencia sobre los*

ponían en evidencia un cuadro de violaciones masivas en contra de los derechos humanos de los migrantes, tales como el secuestro del que han sido víctimas decenas de miles de migrantes durante los últimos años, la ineficacia de los servicios de seguridad pública y denunciaban la impunidad en la que se encontraban los delitos cometidos en contra de migrantes. El ilustre Estado mexicano extendió una invitación formal al relator para realizar la visita *in loco*, la cual se llevó a cabo del 25 julio al 2 de agosto de 2011.

## B. Visita a México de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH y su seguimiento

7. En consideración de los múltiples efectos que tiene el fenómeno migratorio en México, y en particular como consecuencia de la grave situación de inseguridad que viven los migrantes que transitan por dicho país, una delegación de la CIDH visitó México entre el 25 de julio y el 2 de agosto de 2011.<sup>6</sup> La delegación estuvo conformada por el Comisionado Felipe González Morales, Relator sobre los Derechos de los Migrantes (en adelante “Relator”); Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo de la CIDH; Álvaro Botero Navarro, abogado especialista de la Relatoría, y María Isabel Rivero, Directora de Prensa y Difusión de la CIDH. Esta es la segunda visita que la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes realiza a México; la primera vez había sido en 2002.<sup>7</sup>

8. Si bien hechos como los secuestros masivos, extorsiones, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones de migrantes que han ocurrido durante los últimos años han servido para visibilizar cuán graves son las violaciones a los derechos humanos que afrontan las y los migrantes en situación irregular que transitan por México, en vista de la complejidad del fenómeno migratorio en este país, la Comisión decidió que más allá de

---

*derechos humanos de los trabajadores migratorios en tránsito en México*, 12 de marzo de 2008. Las audiencias de la CIDH pueden ser consultadas en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/default.aspx?Lang=es> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>6</sup> En el marco de su función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio, la Comisión Interamericana, a través de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, ha llevado a cabo varias visitas a países miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante la “OEA”) con objeto de observar, analizar y hacer recomendaciones tendientes a garantizar los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias. Desde su creación en 1996, la Relatoría ha realizado visitas a los siguientes Estados: Estados Unidos de América (1998, 1999 y 2009), Costa Rica (2001), Guatemala (2002), México (2002 y 2011). En el marco de visitas *in loco* a otros países la CIDH también ha incluido dentro de la agenda de trabajo de dichas visitas el tema de los derechos humanos de las y los trabajadores migratorios y sus familias, tal como en las visitas a Canadá y República Dominicana, ambas realizadas en 1997.

<sup>7</sup> Para mayor información acerca de la primera visita de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias a México, así como del informe publicado tras dicha visita, véase: CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003. El informe de la primera visita a México se encuentra disponible en: [http://www.cidh.oas.org/Migrantes/3.%20Informe%20Visita%20In%20Loco%20a%20México%20\(2002\).pdf](http://www.cidh.oas.org/Migrantes/3.%20Informe%20Visita%20In%20Loco%20a%20México%20(2002).pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

centrarse exclusivamente en las situaciones que afectan la vida, integridad y seguridad de los migrantes en tránsito, también era necesario abordar otros temas de particular preocupación en relación con las y los migrantes, tales como la trata de personas, la situación de niñas y niños migrantes, la detención de migrantes, la situación de las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes, la asistencia consular, el acceso a derechos laborales y a otros servicios públicos de los migrantes en México, así como la situación de los desplazados internos.

9. En el marco de la visita, la delegación de la CIDH visitó 7 ciudades en 5 entidades federativas: Ciudad de México, en el Distrito Federal; Oaxaca e Ixtepec, en el Estado de Oaxaca; Tapachula, en el Estado de Chiapas; Tierra Blanca y Veracruz, en el Estado de Veracruz; y Reynosa y San Fernando, en el Estado de Tamaulipas. La selección de estos lugares obedeció a que en cada uno de ellos se podían observar diferentes dinámicas del fenómeno migratorio en México, a su vez algunos de estos lugares correspondían con los principales lugares de paso de las rutas de migratorias y donde se han evidenciado mayor número de violaciones en contra de los derechos humanos de los migrantes, en especial la ocurrencia de secuestros.<sup>8</sup>

10. La delegación pudo observar diferentes dinámicas migratorias tanto en la frontera sur con Guatemala como en la frontera norte con Estados Unidos. En la frontera sur de México, a la altura de Ciudad Hidalgo (Chiapas), la delegación de la CIDH pudo observar las condiciones en las que las y los migrantes atraviesan el río Suchiate en improvisadas embarcaciones desde Guatemala con el objetivo de llegar a territorio mexicano. En la frontera norte de México, en Reynosa (Tamaulipas), la delegación de la CIDH visitó uno de los puestos fronterizos terrestres entre México y Estados Unidos. Al final de la visita, uno de los miembros de la delegación pasó a Estados Unidos a través de uno de los puestos fronterizos terrestres entre Ciudad Juárez (Chihuahua) y El Paso (Texas).

11. Durante la visita, la delegación de la CIDH estuvo en algunos de los principales puntos de tránsito de migrantes, tales como Ixtepec, en Oaxaca, Tapachula, en Chiapas, Tierra Blanca, en Veracruz, y Reynosa, en Tamaulipas. En Ixtepec, en compañía de miembros del Grupo Beta del INM y del personal del Albergue Hermanos en el Camino, la delegación de la CIDH presenció la llegada del tren conocido como “La Bestia”, proveniente del municipio de Arriaga (Chiapas), en cual se trasladaban varios cientos personas migrantes, en su mayoría hombres provenientes de Centroamérica, aunque también era evidente la presencia de mujeres, niñas y niños migrantes. Tras la llegada del tren a Ixtepec, la delegación de la Comisión tuvo la oportunidad de ver cómo un gran número de estos

<sup>8</sup> Durante su visita a México la delegación de la CIDH visitó algunos de las zonas que han sido definidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como las principales zonas de riesgo para la comisión de secuestros de migrantes, tales como Ixtepec, en Oaxaca; Tapachula, en Chiapas; Tierra Blanca, en Veracruz; Reynosa y San Fernando, en Tamaulipas. Para mayor información, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011, pp. 42-43. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

migrantes eran recibidos y atendidos por el personal de voluntarias y voluntarios del Albergue Hermanos en el Camino durante la madrugada del 28 de julio. Inicialmente, las y los migrantes fueron registrados en la base de datos del albergue,<sup>9</sup> para posteriormente brindarles comida, ropa y lugares para dormir. Asimismo, en Tierra Blanca (Veracruz), la delegación de la CIDH se desplazó hasta las vías del tren en compañía de miembros del Albergue Decanal Guadalupano y de la Pastoral de la Movilidad Humana, donde se pudo constatar la situación en la que se encontraban los migrantes que estaban a la espera de continuar su recorrido en dirección a la frontera norte de México.

12. A lo largo de la visita la Relatoría sostuvo reuniones con autoridades del orden federal, estatal y municipal, con organizaciones de la sociedad civil y como con organismos internacionales con sede en México. En el marco de las reuniones sostenidas con las autoridades estatales, un amplio espectro de actores proporcionaron información que ha sido de utilidad para la elaboración de este informe. Entre los funcionarios con los que se reunió la delegación de la CIDH se pueden mencionar a Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante “la SRE”); Alejandro Negrín, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la SRE; Alejandro Alday, Director General Adjunto de Casos, Derechos Humanos y Democracia de la SRE; Consuelo Olvera de la Salud, Directora de Política Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Dirección General de Derechos Humanos de la SRE; Joel Hernández García, Representante Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos (OEA); José Francisco Blake Mora, Secretario de Gobernación; René Zenteno Quintero, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; Felipe de Jesús Zamora Castro, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y de Derechos Humanos; Salvador Beltrán del Río Madrid, Comisionado del Instituto Nacional de Migración; Omeheira López Reyna, Titular de la Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos; Katya Somohano, Coordinadora de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado; Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública; Monte Alejandro Rubido García, Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana; Víctor Hugo Pérez Hernández, Director General de Derechos Humanos; Raúl Placencia Villanueva, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Fernando Batista Jiménez, Quinto Visitador de la CNDH; Gerardo Montfort Ramírez, Director General del Programa de Atención al Migrante de la CNDH; Luis González Placencia, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Leonardo Mier Bueno, Coordinador de Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos de la CDHF; José Antonio Guevara, Secretario de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil de la CDHDF; Fernando Coronado Franco, Consultor General de la CDHDF; María de los Ángeles

<sup>9</sup> Históricamente cada casa del migrante maneja su propia base de datos con el objeto de recabar estadísticas de cuantas personas atendía cada casa del migrante. Con el paso del tiempo, las bases de datos se han convertido en una herramienta utilizada por las casas del migrante como un mecanismo para identificar los lugares por los que los migrantes iban transitando, documentar violaciones de derechos humanos, así como para determinar posibles amenazas contra la vida, integridad y libertad personal de los migrantes. Los Scalabrinianos en Tijuana, al Norte de México, fueron los primeros en empezar a utilizar las bases de datos.

Fromow Rangel, Titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social; Dra. Gudelia Rangel, Coordinadora de la Estrategia Integral de Salud del Migrante; Jorge Alberto Lara Rivera, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales; Miguel Ángel González Félix, Coordinador de Asuntos Internacionales y Agregadurías; Yéssica de Lamadrid Téllez, Directora General de Cooperación Internacional; Pedro Efraín González Aranda, Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas; Marco Antonio Paz Pellat, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación; Margarita de Lourdes Guerra Guerrero, Encargada de la Unidad de Microrregiones; Blanca Lilia García López, Encargada de la Dirección General Adjunta de Relaciones Internacionales; Jorge Alberto Vargas Rodríguez, Encargado de la Dirección de Análisis Estadístico; Mario Chacón Carrillo, Director General de Relaciones Internacionales; Rosalinda Morales Garza, Directora General de Educación Indígena; Alina Xóchitl Olvera Rosas, Directora de Educación Básica; Eleuterio Olarte Tiburcio, Director de Desarrollo y Fortalecimiento de las Lenguas Indígenas; Rocío García Gaytán, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres; Tuche Gaona, Subdirectora de Migración y Trata de Personas; Helietta González, Jefa del Departamento de Migración y Trata de Personas; Laura Liselotte Correa, Directora de Desarrollo Humano; Margarita Zavala, Presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Margarita Zavala, Primera Dama de México y presidenta del *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*; María Cecilia Landerreche Gómez Morin, titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Infancia; Joaquín González Casanova, director de Derechos Humanos, Equidad de Género y Asuntos Internacionales del Consejo de la Judicatura Federal; Gabino Cué Monteagudo, gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Comisionada para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno de Oaxaca; Jaime Bolaños Cacho Guzmán, Coordinador General de Financiamiento y Vinculación Internacional; Rufino Domínguez, Director del Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante; Marco Tulio López López, Procurador del Estado de Oaxaca; Eufrosina Cruz Mendoza, Presidenta de la Honorable Cámara de Diputados de Estado de Oaxaca; Pável López Gómez, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la LXI Legislatura del Estado de Oaxaca; Alfredo Lagunas Rivera, Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca; Cónsul de Guatemala en Oaxaca; funcionarios del Grupo Beta en Ixtepec, Oaxaca; Juan Sabines Guerrero, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas; Isabel Aguilera de Sabines, Presidenta del DIF del Estado de Chiapas; Blanca Ruth Esponda Espinosa, Coordinadora General de Gabinetes del Ejecutivo del Estado de Chiapas; Andrea Hernández Fitzner, Secretaria para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional de Chiapas; Raciél López Salazar, Procurador de Justicia de Chiapas; Pedro Raúl López Hernández, Consejero de la Comisión de Atención a los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Chiapas; Carlos Fabre Platas, Subsecretario de Atención a Migrantes de Chiapas; Jorge Vázquez Salazar, Subsecretario de Enlace para la Cooperación Internacional de Chiapas; Enrique Méndez Rojas, Fiscal Especial de Atención a Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes de Chiapas; Esther Almazán Torres, Secretaria de Trabajo de Chiapas; James Gómez

Montes, Secretario de Salud de Chiapas; Javier Álvarez Ramos, Secretario de Educación de Chiapas; Gerardo Buganza Salmerón, Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz; Antonio Nemi Dib, Director del DIF Estatal de Veracruz; Karime Macías, Presidenta del DIF Estatal de Veracruz; Vito Lozano Vázquez, Fiscal Especial para la Atención de Migrantes de Veracruz; Marcelo Montiel Montiel; Secretario de Desarrollo Social; Claudia Ramón Perea, Directora General de Atención a Migrantes de Veracruz; Reynaldo Gaudencio Escobar Pérez, Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz; Luis Fernando Perera Escamilla, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz; Morelos Jaime Canseco Gómez, Secretario General de Gobierno del Estado de Tamaulipas; Bolívar Hernández Garza, Procurador General de Justicia de Tamaulipas; entre otros.

13. La Comisión desea hacer un reconocimiento especial al Estado mexicano por todos los esfuerzos desplegados, tanto a nivel federal como estadual, para que se pudiese llevar a cabo la visita de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias; especial mención merece la colaboración brindada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y los gobiernos de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tamaulipas. En igual sentido, la Comisión estima pertinente reconocer la información que le ha sido suministrada por diversas autoridades mexicanas antes, durante y después de la visita. Al respecto cabe destacar que el 16 de julio de 2010 la Comisión Interamericana recibió el “Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano”, el cual el Estado mexicano se había comprometido a elaborar en el marco de la audiencia celebrada el 22 de marzo de 2010.<sup>10</sup> En el marco de la visita, el Relator recibió informes de parte de la Secretaría de Gobernación,<sup>11</sup> el Instituto Nacional de Migración,<sup>12</sup> la Procuraduría General de la República,<sup>13</sup> la Subprocuraduría en Investigación

<sup>10</sup> GOBIERNO DE MÉXICO – SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Documento de Información Complementaria en Seguimiento de la Visita a México del Relator Felipe González*. México, 27 de octubre de 2010. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>11</sup> GOBIERNO DE MÉXICO – SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE POBLACIÓN, MIGRACIÓN Y ASUNTOS RELIGIOSOS, *Informe de la Secretaría de Gobernación para la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. México, 28 de julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Migración – Centro de Estudios Migratorios, *Estadísticas migratorias básicas, enero-mayo de 2011*. México, 25 de julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>13</sup> Procuraduría General de la República, *Informe de la Procuraduría General de la República a la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. México, 2 de agosto de 2011. Los 8 tomos del informe presentado por la PGR incluyen: 1) Homicidios de migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas (agosto de 2010); Localización de fosas clandestinas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas (abril de 2011); Ataques y secuestro de migrantes centroamericanos en Oaxaca en 2010; 2) Ideas rectoras del Proyecto de Nueva Legislación Migratoria; 3) Acciones adoptadas en materia de protección a migrantes; 4) Capacitación a funcionarios de la Procuraduría General de la República en materia de derechos humanos de las personas migrantes; 5) Anexos: a) Participación de la Procuraduría General de la República en el Comité de Identificación de Víctimas de Grandes Desastres de la Organización Internacional de Policía Criminal, OIPC-INTERPOL; b) Protocolo de levantamiento e identificación de cadáveres y restos humanos; c) Acuerdo A/002/10, mediante el cual se establecen lineamientos que deberán observar todos los servidores públicos para la debida preservación y procesamiento del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios,

Especializada en Delincuencia Organizada,<sup>14</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>15</sup> la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,<sup>16</sup> el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,<sup>17</sup> la Secretaría de Salud,<sup>18</sup> Instituto Nacional de las Mujeres,<sup>19</sup> el Gobierno del Estado de Chiapas,<sup>20</sup> entre otros. Con posterioridad a la visita, el Estado de México informó a la Comisión sobre las acciones que venía adelantando en aras de cumplir con las recomendaciones hechas por la Relatoría de la CIDH al final de la visita.<sup>21</sup> Con base en las facultades establecidas en el artículo 41 de la Convención Americana la Comisión realizó una solicitud de información al Estado mexicano para la preparación del presente informe el 22 de noviembre de 2011. El 24 de enero de 2012 la Comisión reiteró dicha solicitud de información al Estado mexicano. El Estado dio respuesta a dichas solicitudes mediante comunicaciones de fechas 3 de febrero, 23 de mayo y 9 de julio, todas de 2012.

14. La Comisión estima necesario destacar la apertura y disposición de las diferentes autoridades con las que tuvo la oportunidad de reunirse la delegación de la Comisión, así como el interés manifestado por autoridades del orden federal y estadual en recibir recomendaciones de parte de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH tras su visita a México y en que las recomendaciones que esta hiciese en sus observaciones preliminares<sup>22</sup> como en este informe puedan ser implementadas por las

---

huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito; d) Álbum formado con los datos técnicos de cada uno de los cuerpos hallados el 24 de agosto de 2010 en una finca en el ejido del municipio de San Fernando, estado de Tamaulipas (en 7 carpetas). [Documento en el archivo de la Comisión].

- <sup>14</sup> Procuraduría General de la República – Subprocuraduría en Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, *Informe sobre Fosas Clandestinas en San Fernando, Tamaulipas*. México, 2 de agosto de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>15</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>16</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre los derechos de las personas migrantes en la Ciudad de México elaborado para la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>17</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Informe al Relator sobre Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sr. Felipe González*. México, julio de 2011. HH[Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>18</sup> Secretaría de Salud, *Dossier: Visita del Sr. Felipe González, Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Programas de la Secretaría de Salud para el migrante en Estados Unidos y en México*. México, julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>19</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, *Programa para la Promoción de los Derechos de las Mujeres en las Migraciones y sus Familias: Dossier informativo para la visita del Relator sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sr. Felipe González*. México, julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>20</sup> Gobierno del Estado de Chiapas, Acceso a la salud de los migrantes en Chiapas. México, julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>21</sup> GOBIERNO DE MÉXICO – SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE POBLACIÓN, MIGRACIÓN Y ASUNTOS RELIGIOSOS, *Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*. México, 16 de julio de 2010. [Documento en el archivo de la Comisión].
- <sup>22</sup> Para mayor información, véase CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH a México*. Agosto, 2011. Disponible en: <http://>

autoridades mexicanas en beneficio del respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias en México y en la región. Asimismo, la Comisión desea destacar el alto valor que tienen las declaraciones hechas por altos funcionarios del gobierno mexicano durante la visita de la Relatoría, en el sentido que el objetivo del Estado mexicano con relación a las personas migrantes que viven y transitan por México es darles el mismo tratamiento que el Estado mexicano reclama a nivel internacional para sus connacionales, lo cual parte del respeto y garantía de los derechos humanos de todos los migrantes.

15. Tal como se mencionara en las Observaciones Preliminares hechas por la Relatoría de la CIDH al final de la visita a México, los cambios que se generen a partir de la reglamentación e implementación de la nueva Ley de Migración pueden representar un cambio paradigmático en el respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes.<sup>23</sup> Como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, las leyes, políticas y medidas que sean implementadas en México pueden servir como ejemplo para otros Estados respecto a cómo gestionar la migración con un enfoque de derechos humanos. A su vez, una política migratoria de esta naturaleza estaría acorde con la reivindicación histórica que el Estado mexicano ha hecho a nivel internacional respecto a los derechos humanos de los migrantes.

16. El Relator y la delegación de la CIDH sostuvieron una reunión con Javier Hernández Valencia, representante en México de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Fernando Protti Alvarado, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Thomas Weiss, representante en México de la Organización Internacional para las Migraciones, así como con funcionarios de dichas organizaciones. En el curso de esta reunión el Relator recibió valiosa información de parte de estas organizaciones acerca de la situación de los migrantes y los refugiados en México, razón por la cual la Comisión desea manifestar su gratitud a estas organizaciones. Adicionalmente, el 19 de octubre de 2011, durante el 143° periodo de sesiones de la CIDH, el Comisionado Felipe González Morales, Relator para los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH, se reunió con el Sr. Karl Mattli, jefe de la Delegación Regional para México, América Central y Cuba del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante “el CICR”), para conocer en mayor detalle las acciones y proyectos que viene adelantando el CICR en México en materia de asistencia a migrantes en tránsito y sus familias.

17. En el marco de la visita, la delegación de la Comisión también tuvo la oportunidad de reunirse con representantes de un amplio número de organizaciones de la sociedad civil y de defensoras y defensores cuyo trabajo se encuentra enfocado en la protección de

---

[www.cidh.oas.org/pdf%20files/ANEXO.82-11.pdf](http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/ANEXO.82-11.pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>23</sup> CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias a México*. Ciudad de México, 2 de agosto de 2011, p. 4. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/ANEXO.82-11.pdf> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

los derechos humanos de las personas migrantes, entre las cuales se pueden mencionar i(dh)eas - Litigio Estratégico en Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH), PCS - Consejería en Proyectos, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Iniciativa Frontera Norte, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Inclusión y Equidad Consultora, Sin Fronteras, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), Amnistía Internacional (Sección México), Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centro de los Derechos del Migrante, Cohesión Comunitaria e Innovación Social, ENLACE Comunicación y Capacitación, Foro Migraciones, Fundación para la Justicia y el Estado de Democrático de Derecho, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, Movimiento Migrante Mesoamericano, Organización de Refugiados en México, Proyecto El Rincón de Malinalco, Mesa Nacional para las Migración en Guatemala (MENAMIG), Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, Asociación Red Comités de Migrantes y Familiares de Honduras (COMIFAH), Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH), Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, Centro de Derechos Humanos del Usumacinta, Comité de Derechos Humanos de Tabasco, Médicos del Mundo, Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones, Universidad Nacional de Lanús (Argentina), Centro de Dignificación Humana, Albergue de Migrantes de Acayucan, Albergue de Migrantes Hermanos en el Camino de Ciudad Ixtepec, Albergue Decanal Guadalupano de Tierra Blanca, Albergue Nuestra Señora de Guadalupe de Reynosa, Albergue Cristiano Senda de Vida de Reynosa, Casa del Migrante de Saltillo, Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Casa San Juan Diego y San Francisco de Asís de Matamoros, Centro de Derechos Humanos del Migrante de Ciudad Juárez, Red de Casas YMCA de Menores Migrantes de Baja California, Coalición Pro Defensa del Migrante de Tijuana, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR), Unidad Oaxaca del Instituto Politécnico Nacional (IPN), Comité de Familiares Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), La 72 - Hogar Refugio para Personas Migrantes, Grupo Civil de Honduras, Las Patronas de Orizaba, Albergue por la Superación de la Mujer, Albergue Jesús el Buen Pastor, Albergue Belén, Colegio de la Frontera Sur, Grupo de Trabajo de Política Pública Migratoria.

18. La labor que realizan personas individuales y organizaciones de la sociedad civil en México es de vital importancia para salvaguardar derechos como la vida e integridad de miles de migrantes. En este sentido, la Comisión desea hacer un reconocimiento especial al trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil y defensoras y defensores de los derechos humanos de las y los migrantes. Sin este trabajo los migrantes se encontrarían mucho más expuestos al contexto de violencia del que son víctimas durante su tránsito por México. Si bien la Comisión reconoce como positivas las reformas emprendidas por el Estado mexicano, aún persisten muchos hechos que representan serias amenazas para los derechos humanos de los migrantes en México, así como para las personas y organizaciones

que trabajan en la protección de los derechos humanos de los migrantes. En muchas ocasiones el Estado mexicano no ha actuado de forma diligente para protegerles, o en el peor de los casos, han sido autoridades estatales quienes de forma directa o indirecta han violado los derechos humanos de los migrantes y sus defensoras y defensores.

19. La Comisión desea destacar toda la colaboración que recibió de parte de múltiples organizaciones de la sociedad civil para la organización y ejecución de la visita a México. Desde antes de la visita diferentes organizaciones de la sociedad civil estuvieron impulsando su realización. Asimismo, la Comisión desea destacar la forma articulada en la que las organizaciones de la sociedad civil organizaron las reuniones que sostuvieron con la delegación de la CIDH en Ciudad de México, Ixtepec, Tapachula, Tierra Blanca y Reynosa. En este mismo sentido, la Comisión agradece todos los informes que recibió de parte de las mismas antes, durante y después de la visita. Durante y con posterioridad a la visita, la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH ha recibido importantes insumos y estudios acerca de la situación de los migrantes en México de parte de organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores. Si bien la Comisión reconoce y agradece todos los informes que ha recibido, estima necesario hacer una mención especial acerca del Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México,<sup>24</sup> el cual fue elaborado de forma conjunta por

<sup>24</sup> El Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México fue elaborado por las siguientes organizaciones: American Civil Liberty Union - ACLU (Oficina en Nuevo México, EE.UU.), Casa del Migrante Hermanos en el Camino (Ixtepec, Oaxaca), Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan (Tlapa, Guerrero), Centro de Derechos Humanos del Migrante - CDHM (Juárez, Chihuahua), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (Tapachula, Chiapas), Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios (Saltillo, Coahuila), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez - Centro Prodh (Distrito Federal), Centro de Recursos para Migrantes (Agua Prieta, Sonora), Independent Farmworkers Center (New York, EE.UU.), Coalición Pro Defensa del Migrante (Tijuana y Mexicali, Baja California), Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - COFAMIDE (El Salvador), Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos (Guatemala), Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana - DPMH (Distrito Federal), ENLACE, Comunicación y Capacitación (Comitán, Chiapas), Foro Nacional para las Migraciones - FONAMIH (Honduras), Frontera con Justicia (Saltillo, Coahuila), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Global Workers Justice Alliance (New York, EE.UU.), Humanidad Sin Fronteras (Saltillo, Coahuila), Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social (Distrito Federal), Inclusión y Equidad Consultora, Iniciativa Frontera Norte (Tijuana, Agua Prieta y Ciudad Juárez), I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos (Distrito Federal), Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo - INCEDES (Guatemala), Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. - IDHIE (Puebla, Puebla), Instituto de Derechos Humanos de la UCA - IDHCA (El Salvador), Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración - INEDIM (Distrito Federal), Instituto para las Mujeres en la Migración - IMUMI (Distrito Federal), Instituto Tecnológico Autónomo de México - ITAM (Distrito Federal), Internal Displacement Monitoring Center - Norwegian Refugee Council - NRC (Noruega), Mesa Nacional para las Migraciones - MENAMIG (Guatemala), Oficina para Centroamérica y México de PCS - Consejería en Proyectos (Guatemala), Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal (Guatemala), Proyecto El Rincón (Malinalco, México), Red Migres (El Salvador), Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones (Nicaragua), Servicio Jesuita a Migrantes (Distrito Federal), Sin Fronteras, I.A.P. (Distrito Federal), United Farm Workers of America - UFW (California, EE.UU.). El Informe se encuentra disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/informemigranteok.pdf> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. Este informe también se encuentra disponible en los sitios web de otras de las organizaciones que participaron en su elaboración.

38 organizaciones de 6 países diferentes,<sup>25</sup> la mayoría de las organizaciones trabajan en México, también habían organizaciones de Guatemala, Honduras, El Salvador, Estados Unidos y Noruega. Este informe también contó con adhesiones de otros 7 especialistas en migración y organizaciones que trabajan en el tema. Al respecto, la Comisión considera que el trabajo consensuado que implica esta clase de informes, así como el peso que conlleva que la elaboración de los mismos entre tantos actores representan una buena práctica que a futuro debería ser replicada en otros países de la región. La Comisión también agradece la información suministrada con posterioridad a la visita por parte del Dr. Jorge A. Bustamante, Ex Relator sobre Derechos de los Migrantes de las Naciones Unidas y profesor de la Universidad de Notre Dame; del Dr. Rodolfo Casillas Ramírez de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica de México; y de la Dra. María Dolores París Pombo del Colegio de la Frontera Norte.

20. En el transcurso de la visita la delegación de la Comisión visitó dos de las principales estaciones migratorias del país, como son la Estación Migratoria de Iztapalapa en la Ciudad de México y la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas. Durante las visitas a las estaciones migratorias la delegación de la Comisión pudo constatar las condiciones de detención en la que se encontraban las y los migrantes detenidos, así como verificar los servicios que reciben las y los migrantes en estos centros. Por otra parte, las visitas a las estaciones migratorias también sirvieron para que los miembros de la delegación de la Comisión realizaran entrevistas a los migrantes detenidos, así como a diferentes miembros del INM que trabajan en estas estaciones. Asimismo, la delegación de la Comisión también visitó el Albergue Temporal para Menores Migrantes del DIF en Tapachula, Chiapas.

21. Además de las entrevistas realizadas a migrantes en las estaciones migratorias, durante las visitas a albergues y casas del migrante, la delegación de la CIDH entrevistó y recibió testimonios de un gran número de migrantes que señalaban haber sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos en México. En ocasión de la visita, la delegación de la CIDH visitó el Albergue Hermanos en el Camino en Ixtepec, Oaxaca; el Albergue Decanal Guadalupano en Tierra Blanca, Veracruz; y la Casa del Migrante de Reynosa, Tamaulipas, en donde también recibió información de parte de funcionarios que trabajan en estas instituciones, así como de los migrantes que se encontraban en las mismas.

22. La delegación de la CIDH se reunió en dos ocasiones con la “Caravana Paso a Paso hacia la Paz”, la cual estaba conformada por organizaciones de la sociedad civil, migrantes

<sup>25</sup> El Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México recibió las siguientes adhesiones: Ana Verónica Stern Leuchter, especialista en estudios de género y migración y en evaluación de proyectos socioeconómicos (Distrito Federal), Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.” (Distrito Federal), FM 4 Paso Libre (Guadalajara, Jalisco), Foro Migraciones (Distrito Federal), Ofelia Woo, profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, Jalisco), Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, conformada por 72 organizaciones de 22 estados (Distrito Federal), Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes (Comitán, Chiapas).

víctimas de secuestro y familiares de migrantes secuestrados o desaparecidos provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador. En la reunión de Tierra Blanca estuvieron presentes cerca de 400 personas que integraban la Caravana y quienes reclamaban información acerca del paradero de cerca de 150 migrantes que habrían desaparecido en su trayecto al norte de México. En esta ocasión la delegación de la CIDH recibió de primera mano información y dramáticos testimonios de migrantes centroamericanos que habían sido víctimas de secuestro y diversos abusos en su paso por México, así como de familiares que viajaron desde diversas partes de Centroamérica para reclamar información acerca del paradero de sus seres queridos quienes fueron secuestrados o desaparecieron en su tránsito por México. Si bien cada testimonio reflejaba un drama familiar único, todos los testimonios coincidían en que las últimas noticias que habían recibido de sus familiares era mientras se encontraban en tránsito por territorio mexicano.

23. La Comisión lamenta que el Estado de México no haya tomado todas las medidas necesarias para facilitar la visita a los lugares que se habían definido previamente en el municipio de San Fernando (Tamaulipas). Si bien durante su visita a San Fernando la delegación de la Comisión pudo visitar varias de las estaciones de autobuses donde durante los primeros meses del 2011 organizaciones criminales realizaron secuestros colectivos de varios autobuses con todas las personas que se trasladaban en ellos. A raíz de la insistencia de la delegación de la Comisión se recorrieron varios caminos de terracería que conducían a ejidos donde fueron encontradas algunas de las 47 fosas clandestinas que aparecieron entre los meses de abril y mayo de 2011 con 193 cadáveres, entre los cuales se encontraban migrantes mexicanos y de otros países. No obstante, cuando se estaba a unos pocos metros de un predio en el que se habían encontrado algunas de estas fosas, no fue posible acceder a ellas, ya que no se habían tomado las medidas necesarias para permitir el acceso a dicho predio. Tal como se le había manifestado previamente a las autoridades estatales, la intención de la visita a San Fernando era conocer el entorno donde habían aparecido las fosas y tener mayor conocimiento acerca de las medidas adoptadas por los agentes estatales encargados del levantamiento de los cadáveres, de la preservación de la escena del crimen y cuáles habían sido los pasos posteriores para la identificación de los cadáveres. El principio de buena fe entraña la apertura de los Estados para que los organismos de supervisión de derechos humanos puedan cumplir con su mandato y verificar las situaciones que les resulten de interés de forma adecuada.

24. Debido a las diferentes formas en las que se manifiesta el fenómeno migratorio en México y a la gran extensión del territorio mexicano, de no ser por la colaboración de todos los actores, tanto del Estado como de la sociedad civil, esta visita no habría podido tener el alcance que tuvo.

25. Finalmente, en el marco del seguimiento a las recomendaciones hechas por la Relatoría de la CIDH al final de la visita a México, la Comisión desea destacar el interés del Estado mexicano en solicitar una audiencia dentro del 143 Período de Sesiones de la CIDH para informar sobre las acciones emprendidas por el Estado en seguimiento de la visita

a México de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, así como por la información que suministró durante esta. Dicha audiencia se llevó a cabo en la sede de la Comisión el 27 de octubre de 2011. La Comisión valora positivamente esta actitud de parte del Estado de México y la considera como una buena práctica que deben seguir otros Estados. En este sentido, la Comisión invita al Estado a mantener esta actitud de apertura respecto de las recomendaciones que se formulen en este informe, las cuales están dirigidas a proteger y promover los derechos humanos de todos los migrantes en México y en el hemisferio. Desde ya la Comisión se pone a disposición del Estado de México para brindar cualquier asistencia que pueda requerir para dar pleno cumplimiento a las recomendaciones que se formulan este informe.

### C. Estructura y metodología

26. La estructura de este informe se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo desarrolla la introducción del informe, la cual se subdivide en seis secciones: la primera hace relación al alcance del informe; la segunda hace relación a la visita de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias a México; la tercera sección tiene que ver con la estructura y metodología del informe; la cuarta aborda la forma en la que fue preparado, aprobado el presente informe; la quinta desarrolla las secciones observaciones formuladas por los Estados Unidos Mexicanos a este informe, y la sexta, relativa al mandato y el trabajo que la Comisión y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes han desarrollado a través de los años en los temas que se abordan en el presente informe.

27. El segundo capítulo se subdivide en cinco secciones: la primera parte hace referencia a un contexto general de la migración en México; la segunda hace referencia a las normas y estándares internacionales aplicables a la situación de discriminación y violencia en contra de los migrantes; en la tercera se desarrollan los que la Comisión considera como los principales aspectos positivos desarrollados por el Estado mexicano para la protección de los derechos humanos de los migrantes; la cuarta tiene que ver con las principales preocupaciones que la Comisión expondrá en torno a la situación discriminación y violencia que enfrentan los migrantes en México, y por último, una sección en la que la Comisión formula sus recomendaciones.

28. El tercer capítulo aborda las situaciones que se generan en torno a la detención migratoria y el debido proceso en los procedimientos migratorios en México. Este capítulo se subdivide en cinco secciones: la primera hace referencia a consideraciones generales de la Comisión con relación a la detención migratoria, el debido proceso en el marco de los procedimientos migratorios y los procedimientos de deportación en México; la segunda hace referencia a las normas y estándares internacionales aplicables a la situación de discriminación y violencia en contra de los migrantes, en la segunda parte hace relación

a las normas y estándares aplicables en el marco de la detención migratoria; en la tercera se desarrollan los que la Comisión considera como los principales aspectos positivos implementados por el Estado mexicano en materia de detención migratoria; la cuarta tiene que ver con las principales preocupaciones que tiene la Comisión sobre estos temas y, por último, una sección en la que la Comisión formula sus recomendaciones.

29. Finalmente, el cuarto capítulo aborda diversas situaciones que afectan los derechos humanos de los migrantes en México, tales como el adquisición de la nacionalidad y temas relativos a derechos económicos, sociales y culturales y concluye con las conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

30. El marco de referencia para las conclusiones y las recomendaciones serán los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que han sido ratificados por México,<sup>26</sup> la jurisprudencia desarrolla por los órganos del Sistema Interamericano, así como el *corpus juris* internacional en materia de derechos humanos,<sup>27</sup> la Constitución de México y todas aquellas leyes internas que sean relevantes.

31. La Comisión estima que las recomendaciones contenidas en este informe se relacionan con el diseño de intervenciones y medidas estatales destinadas a garantizar una respuesta judicial idónea, que sea inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial, frente a delitos y violaciones de derechos humanos de los que han sido víctimas las y los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana. Las recomendaciones

<sup>26</sup> México ha ratificado todos los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 2 de febrero de 1981; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura el 11 de febrero de 1987; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador – el 8 de marzo de 1996; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte el 28 de junio de 2007; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará – el 19 de junio de 1998; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas el 28 de febrero de 2002 y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad el 6 de diciembre de 2000.

<sup>27</sup> En lo que respecta a instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, México también ha ratificado todos los instrumentos normativos universales, lo que demuestra su decidido compromiso con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial el 20 de febrero de 1975; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el 23 de marzo de 1981; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes el 23 de enero de 1986; la Convención sobre Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el 17 de diciembre de 2007 y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas el 18 de marzo de 2008. En lo relativo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares es necesario destacar que México fue uno de los principales impulsores durante su preparación y aprobación; en este sentido, fue el primer Estado en firmar la Convención el 22 de mayo de 1991 y posteriormente la ratificó el 8 de marzo de 1999. Adicionalmente, ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas el 7 de junio de 2000. México no ha ratificado la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.

tienen tres objetivos específicos. En primer lugar, los Estados deben diseñar una política estatal integral, respaldada con recursos públicos suficientes, para garantizar que las y los migrantes que sean o hayan sido víctimas de delitos y violaciones a sus derechos humanos tengan un acceso adecuado a la justicia y que los actos de violencia se prevengan, investiguen, sancionen y reparen en forma adecuada. En segundo lugar, tienen como objetivo exhortar a los Estados a crear las condiciones necesarias para que las y los migrantes puedan usar el sistema judicial mexicano para reparar los actos de violencia sufridos y reciban un trato digno por parte de los funcionarios al acudir a las distintas instancias judiciales. Por último, están encaminadas a que el Estado mexicano adopte medidas públicas para redefinir las concepciones tradicionales sobre el rol de los migrantes en la sociedad, erradicar patrones socioculturales discriminatorios que impiden el goce y ejercicio de sus derechos humanos, así como garantizar su acceso pleno a la justicia cuando han sido víctimas de delitos o de violaciones a sus derechos humanos.

32. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con el Estado mexicano en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Algunas medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los integrantes de los sectores estatal y no estatal de abordar efectivamente las numerosas barreras que las y los migrantes enfrentan al denunciar hechos de violencia y discriminación para obtener una reparación idónea ante estos hechos.

33. Para la elaboración de este informe la Comisión utilizó la metodología con la que tradicionalmente trabaja para la elaboración de esta clase de informes, la cual coincide con la de otros organismos internacionales de derechos humanos.<sup>28</sup> Esta metodología ha sido implementada por la CIDH a lo largo de su historia. Es preciso anotar que debido a la duración de la visita y dado a los recursos limitados con los que cuenta la CIDH, este informe tiene un alcance limitado y, por tanto, no tiene pretensiones de hacer un análisis exhaustivo de todas las situaciones que afectan los derechos humanos de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana en México, sino que tiene como objetivo destacar aquellas situaciones que, a criterio de la Comisión, representan los principales desafíos y avances con relación a los derechos humanos de las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana. Asimismo, esta clase de informes buscan visibilizar buenas prácticas que desarrollan los Estados en materia de protección de los derechos humanos y, a su vez, buscar que estas sean implementadas

<sup>28</sup> Para mayor información, véase LEACH, Philip, PARASKEVA, Costas & UZELAC, Gordana, *International Human Rights & Fact-Finding: An analysis of the fact-finding missions conducted by the European Commission and Court of Human Rights*. Human Rights and Social Justice Research Institute at London Metropolitan University, 2009; RAMCHARAN, B.G. (editor), *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1982. En este mismo sentido, véase CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párrs. 151-153.

por otros Estados.

34. La información presentada en este informe se basa en fuentes primarias y secundarias. En lo que respecta a fuentes primarias, durante la visita a México y en diversas audiencias públicas en su sede, la Comisión ha recibido información por parte de migrantes y sus familias, así como funcionarios de diferentes niveles del Gobierno, el poder legislativo, el poder judicial, la Procuraduría General de la República, procuradurías de justicia estatales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comisiones estatales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de derechos humanos, académicos y otras organizaciones internacionales que se encuentran trabajando alrededor de las personas migrantes en México, tales como la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en México, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México y de la Organización Internacional para las Migraciones. En lo que respecta a fuentes secundarias, para la elaboración de este informe la Comisión ha utilizado diversos informes, documentos y publicaciones académicas de reconocida autoridad y artículos periodísticos de acceso público que abordan diferentes aspectos de la migración internacional en México. Este informe es el producto del seguimiento que hace la CIDH a la situación de derechos humanos de las y los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, de la información recopilada en el marco de la visita, así como de otras actividades conexas, tales como solicitudes de información, audiencias y reuniones de trabajo.

35. En aras de garantizar la mayor ecuanimidad e imparcialidad en sus informes, la CIDH recaba información de la mayor cantidad de personas y organizaciones posibles, y sus informes buscan reflejar la diversidad de posiciones que puede haber con relación a un mismo tema. Como regla general, la Comisión cita todas fuentes de información que utiliza para la elaboración de sus informes. No obstante, como una medida para proteger a las víctimas y los familiares que suministraron información o rindieron testimonio durante la visita, ha decidido evitar hacer mención a sus nombres como una forma de resguardar su identidad.

36. Adicionalmente, la Comisión solicitó al Estado mexicano información adicional acerca de situaciones específicas que afectan a los migrantes. De conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 2011 la Comisión Interamericana solicitó información al Estado mexicano, en el que se requería información desagregada por años, de 2008 a 2011, acerca del número de delitos cometidos contra migrantes (mexicanos o de otras nacionalidades). Específicamente, con relación al número de: a) denuncias recibidas por la Procuraduría General de la República (en adelante “la PGR”) que involucren migrantes como sujetos pasivos; b) investigaciones previas realizadas por la PGR, y c) sentencias emitidas por la justicia federal en primera instancia y firmes (condenatorias y absolutorias). Asimismo, si el sujeto activo del delito es un agente estatal, indicar la institución a la que pertenece; delito denunciado

o imputado; investigación realizada y sentencias dictadas. La Comisión también solicitó al Estado de México que suministrase esta información a nivel de los sistemas de justicia penal estatales. Por otra parte, solicitó información acerca del número de funcionarios del Instituto Nacional de Migración destituidos durante 2011 a raíz del proceso de control de confianza, cargo que desempeñaban y entidad federativa a la que estaban adscritos. El 9 de julio de 2012, la Comisión recibió de parte del Estado mexicano la última respuesta a las solicitudes de información.

#### **D. Preparación, aprobación y seguimiento del informe**

37. La Comisión consideró y aprobó el proyecto de este informe el 12 de julio de 2013. De conformidad con el artículo 60(a) de su Reglamento, remitió el informe al Estado mexicano el 24 de julio de 2013 y le solicitó que presentara sus observaciones dentro del plazo de 30 días contados a partir de dicha fecha. Mediante comunicación de 23 de agosto de 2013, el Estado solicitó la concesión de una prórroga de un mes para presentar sus observaciones y comentarios al proyecto de informe. El 6 de septiembre de 2013, la Comisión informó al Estado sobre la concesión de dicha prórroga y le solicitó que se sirviese remitir sus observaciones y comentarios a más tardar el 30 de septiembre de 2013. El Estado mexicano presentó sus observaciones el 4 de octubre de 2013. De conformidad con su Reglamento, una vez que la Comisión analizó las observaciones del Estado, se procedió a incluir aquellas que se consideraron pertinentes.

38. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes seguirán realizando un estricto seguimiento de la situación imperante en México con relación a los derechos humanos de las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, prestando especial atención a las medidas que adopte el Estado para hacer efectivas las recomendaciones que se señalan en este informe. En tal sentido, la CIDH exhorta al Estado, a las organizaciones de la sociedad civil, a las y los defensores de derechos humanos a utilizar los diferentes mecanismos que provee el Sistema Interamericano para que se mantengan suministrando toda la información que estimen pertinente con relación al cumplimiento de las recomendaciones y a la situación de derechos humanos de las y los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana. Tanto la Relatoría como la Comisión Interamericana destacan su disposición de cooperar con el Estado mexicano en el proceso de remediar los graves problemas identificados, a efectos de la plena realización de los derechos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México y en la región.

## E. Observaciones de los Estados Unidos Mexicanos al informe

39. En sus observaciones al presente informe, el Estado mexicano reconoció la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes para analizar la complejidad del fenómeno migratorio en México, así como su compromiso de garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. El Estado también agradeció por la elaboración del presente informe, tras la visita realizada por la Relatoría a México entre julio y agosto de 2011. Asimismo, el Estado agradeció las recomendaciones orientadas a la prevención, protección, sanción y reparación de los actos de violencia y discriminación contra las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos humanos en México contenidas en dicho informe. Destacando que las mismas serán de gran utilidad para el fortalecimiento de las políticas migratorias que ejecuta el Estado mexicano, con miras a atender de manera integral el fenómeno de la migración internacional. El Estado mexicano también manifestó su interés en contar con el apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el análisis de problemáticas específicas del fenómeno migratorio, con el propósito de orientar el diseño de políticas públicas y otras medidas que promuevan una mayor atención y protección de los derechos humanos de las personas migrantes.<sup>29</sup>

40. En lo concerniente a los derechos humanos de los migrantes, el Estado sostuvo que las acciones de México han trascendido el ámbito nacional, procurando que en los distintos foros regionales e internacionales se promueva el reconocimiento de las contribuciones positivas que realizan los migrantes y de la importancia que tiene el respeto de sus derechos humanos para el desarrollo de los países, así como en la vida de los migrantes y sus familias. En este sentido, señaló que desde 1999 México ha promovido diversas resoluciones en distintos foros multilaterales, tales como la extinta Comisión de Derechos Humanos, ahora Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. También promovió la creación de la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en el seno de la ONU.<sup>30</sup>

41. México manifestó que, consciente de la necesidad de establecer un enfoque integral en materia de migración, ha basado su política nacional y externa en los siguientes principios: a) la no criminalización del migrante, sin importar su situación migratorio; b) las políticas migratorias deben estar supeditadas a los estándares de derechos humanos universalmente reconocidos; c) la universalidad y respeto de los derechos humanos independientemente de la condición migratoria; y d) el principio de responsabilidad compartida, por medio del cual los países de origen, tránsito, y destino de migrantes deben

<sup>29</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 3 y 4. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 3.

trabajar conjuntamente para atender de manera integral los retos que presenta del fenómeno migratorio.<sup>31</sup>

42. El Estado destacó que dado que México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, resultaba apremiante disponer de un ordenamiento específico que representase de manera coherente la dinámica de la movilidad humana en el país. En este orden de ideas, a partir de 2011, el gobierno ha puesto en marcha acciones para ejecutar de forma coordinada los instrumentos jurídicos vigentes en materia migratoria, a través de la entrada en vigor de la Ley de Migración (2011) y su Reglamento (2012); la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011) y diversas disposiciones administrativas, tales como el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración (2012); el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración (2012); y los Lineamiento para trámites y procedimientos migratorios (2012).<sup>32</sup>

43. El Estado también sostuvo que este marco legal ha servido de base para otros instrumentos normativos que consideran el tema migratorio de manera transversal, tales como la Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012) y para la Ley General de Víctimas (2013). En lo que respecta a la Ley General de Víctimas el Estado destacó que esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, establece un amplio catálogo de derechos reconocidos a las víctimas y se incorporan medidas para restablecer el ejercicio pleno de sus derechos. En particular, la Ley reconoce el derecho a recibir ayuda, asistencia y atención para las víctimas y sus familiares. Reconoce además el derecho de las víctimas a ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad, a conocer la verdad, a que se les imparta justicia y repare el daño, a ser informados sobre el proceso penal contra sus agresores y al derecho a la satisfacción incluyendo la búsqueda de personas desaparecidas y el derecho a la protección del Estado.<sup>33</sup>

44. México resalta que, a través del nuevo marco normativo, redefinió el papel de las instituciones gubernamentales encargadas de la elaboración y ejecución de la política migratoria. Como resultado de este proceso, creó la Unidad de Política Migratoria dentro de la Secretaría de Gobernación el 15 de agosto de 2012. La Unidad está al cargo de proponer y promover la celebración de convenios de colaboración en materia migratoria; proponer soluciones a los problemas que enfrentan las personas migrantes en su territorio; coordinar la planeación necesaria para configurar estrategias, proyectos, y acciones de política migratoria; y coordinar la evaluación y monitoreo del cumplimiento de la política migratoria.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, pp. 3 y 4.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>33</sup> *Ídem.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 5.

45. México agregó que estableció además un Programa Especial de Migración dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para desarrollar las bases de una política de Estado en materia de migración internacional, generar mecanismos de colaboración y coordinación, y ser un instrumento de planeación, programación, seguimiento, y evaluación de acciones integrales en materia migratoria. En la elaboración del Programa Especial de Migración, se consideraron, entre otros temas, la creación de un Sistema Nacional Único de Datos para la Búsqueda e Identificación de las Personas Migrantes Desaparecidas en territorio nacional, el reconocimiento de los derechos adquiridos por los extranjeros regularizados o en proceso de regularización, la lucha contra la discriminación, el acceso a la justicia, la profesionalización de los agentes migratorios, y la indemnización a las víctimas de delitos.<sup>35</sup>

46. Con relación a las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran los migrantes internos en México, en particular la situación de las y los jornaleros agrícolas, el Estado señaló que a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas también se benefician los familiares de los jornaleros agrícolas migrantes. El Estado sostuvo que, a través del programa antes mencionado, ha otorgado apoyos a los integrantes de las familias de los jornaleros agrícolas, citando como ejemplo los Estímulos para la Asistencia y Permanencia Escolar. De acuerdo con cifras preliminares del Programa, durante el primer trimestre de 2013, se destinaron 3.2 millones de pesos para los Estímulos, beneficiando a 9,911 niños, niñas y adolescentes<sup>36</sup>. Por medio de este programa el Estado también ofreció apoyos tales como:

- ◆ Apoyo Económico al Arribo de \$800 que se otorga por un máximo de tres ocasiones por hogar durante el ejercicio fiscal, al jefe o jefa del hogar jornalero que notifica su condición de migrante en las sedes de atención del Programa. Durante el primer trimestre de 2013, el Estado reportó que se entregaron 14.3 millones de pesos en apoyos económicos a 17,915 jefas y jefes de familia.
- ◆ Servicios de Acompañamiento a la Población Jornalera Agrícola, orientados a apoyar a la población jornalera agrícola, en las Subregiones de Atención Jornalera, mediante acciones de atención, información y orientación.
- ◆ Apoyos especiales para los jornaleros agrícolas migrantes e integrantes de su hogar que sufran alguna contingencia individual o colectiva. Los apoyos pueden consistir en transportación de regreso a su lugar de origen, pago de servicios médicos y sanitarios o gastos funerarios.
- ◆ Acceso a servicios de vivienda mediante la firma de acuerdos con las instancias responsables de la operación en los que se especifican los montos y características de los proyectos. En la actual Administración se aprobó una inversión de 20 millones de pesos para brindar servicios de alojamiento temporal, alimentación

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 11.

y almacenamiento de pertenencias y acciones de atención, información, y orientación en las subregiones de atención a la población migrante jornalera agrícola.<sup>37</sup>

47. Al concluir sus observaciones, el Estado indicó que sería de gran relevancia en el diseño e implementación de una política migratoria integral la experiencia de la Comisión en temas específicos, como la implementación de modelos no privativos de la libertad para los niños, niñas, y adolescentes migrantes no acompañados, que sean susceptibles de implementarse en el actual contexto social que existen en algunas de las regiones de México por las que transitan los niños, niñas y adolescentes migrantes.<sup>38</sup>

48. Con el objetivo de continuar mejorando sus políticas migratorias, el Estado mexicano informó a la Comisión que agradecería los siguientes apoyos: 1) el desarrollo de un diagnóstico que permita dimensionar el fenómeno de los llamados “niños de circuito” (niños, niñas, y adolescentes reclutados para el ejercicio de actividades relacionadas con el tráfico de personas, armas, y sustancias psicoactivas por parte de redes de delincuencia organizada) para poder diseñar un modelo de intervención específico y adecuado; 2) el desarrollo de un análisis detallado por parte de la CIDH respecto de la relación de las redes del crimen organizado con la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; y 3) a la Relatoría en particular, intensificar los esfuerzos necesarios para la promoción de políticas y acciones que fortalezcan la cooperación interestatal y la responsabilidad compartida. Sobre todo, México reiteró su compromiso e interés en continuar colaborando con el Sistema Interamericano en la búsqueda de soluciones que aseguran el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana.<sup>39</sup>

49. La CIDH aprecia la respuesta y toda la información proporcionada por el Estado. Las observaciones específicas al informe de la CIDH serán reflejadas en lo pertinente y en las respectivas secciones de este documento.

## **F. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes**

50. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”) encargado de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en América.<sup>40</sup> De conformidad con

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 21 y 22.

<sup>40</sup> La Carta de la Organización de Estados Americanos fue suscrita en Bogotá en 30 de abril de 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992 y por el Protocolo de Managua en 1993, artículos 53 (e) y 106.

su mandato y sus funciones, los cuales se encuentran definidos con mayor detalle en su Estatuto y su Reglamento, la Comisión da seguimiento a la evolución de los derechos humanos en cada Estado miembro de la OEA y periódicamente considera útil informar sobre los resultados de su estudio de un país en particular, formulando las correspondientes recomendaciones destinadas a asistir a ese Estado en su empeño de garantizar el goce pleno de los derechos y libertades protegidos respecto de todas las personas sujetas a su jurisdicción.<sup>41</sup> En el marco de su competencia, la CIDH ha hecho seguimiento a la situación de los derechos humanos en México a lo largo de los años.

51. Desde los primeros años de la CIDH, la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro del contexto de la movilidad humana ha sido uno de sus focos de trabajo, en particular de las situaciones que involucran a personas migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y desplazados internos.<sup>42</sup> En consideración de la especial vulnerabilidad de los migrantes y sus familias, quienes en muchas ocasiones se ven obligados a abandonar sus lugares de origen en busca de mejores oportunidades de vida y para huir de la pobreza, así como de las cada vez más frecuentes manifestaciones de racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante contra los migrantes y sus familias en diferentes partes del mundo, los problemas en materia de integración que tienen que enfrentar los migrantes en los Estados de destino y las implicaciones que tiene la migración en términos de desintegración familiar, la Asamblea General de la OEA ha instado de forma permanente a la CIDH a intensificar sus esfuerzos con miras a mejorar la situación de los trabajadores migratorios y sus familias en el hemisferio.<sup>43</sup> En respuesta a los pedidos de la Asamblea General de la OEA, hechos a través de las resoluciones AG/RES. 1404 (XXVI-O/96) y AG/RES 1480 (XXVII-O/97), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de su 91° Período decidió empezar a evaluar la situación de los trabajadores migratorios y sus familias en el hemisferio. Este contexto dio surgimiento en 1996 a la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (ahora “la Relatoría sobre

<sup>41</sup> Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado mediante la Resolución n° 447 (IX-O/79), adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz (Bolivia), 31 de octubre de 1979, artículo 18 (a), (b), (c), (d) y (g) y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión en su 137° período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009 y modificado el 2 de septiembre de 2011, artículo 60.

<sup>42</sup> Desde 1963 la Comisión Interamericana ha hecho seguimiento a la situación de los refugiados. En este sentido, véase CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su séptimo período de sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 1963 – Capítulo VI. La situación de los refugiados políticos en América. OEA/Ser.L/V/II.8 Doc. 35, 5 febrero 1964. La Comisión siguió dedicándole atención a la situación de los refugiados en los informes de sus períodos de sesiones octavo, noveno, décimo, duodécimo, decimosexto, decimooctavo, vigésimo segundo, entre otros.

<sup>43</sup> En este sentido, véase, entre otras, las resoluciones de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1404 (XXVI-O/96), AG/RES. 1480 (XXVII-O/97), AG/RES. 1717 (XXX-O/00), AG/RES. 1775 (XXXI-O/01), AG/RES. 1898 (XXXII-O/02), AG/RES. 1928 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2027 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2130 (XXXV-O/05), AG/RES. 2141 (XXXV-O/05), AG/RES. 2224 (XXXVI-O/06), AG/RES. 2289 (XXXVII-O/07), AG/RES. 2502 (XXXIX-O/09), AG/RES. 2593 (XL-O/10), AG/RES. 2669 (XLI-O/11), AG/RES. 2729 (XLII-O/12) y AG/RES. 2790 (XLIII-O/13). Disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/Migrantes/Default.htm> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

los Derechos de los Migrantes” o “la Relatoría”). La creación de esta Relatoría reflejó el interés de los Estados miembros de la OEA por brindar especial atención a un grupo caracterizado por su extrema vulnerabilidad y que, por ende, se encuentra especialmente expuesto a violaciones de derechos humanos.

52. En respuesta a la multiplicidad de desafíos que plantea la movilidad humana en la región y para institucionalizar la práctica tácita que durante los últimos años ha venido desarrollando la Relatoría, el 30 de marzo de 2012, en el marco de su 144 Período de Sesiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió ampliar el mandato de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes. El nuevo mandato está enfocado en el respeto y garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana. Desde el 2008 el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH (en adelante “el Relator”) es el comisionado Felipe González Morales.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Para mayor información acerca de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH, puede visitar: <http://www.cidh.oas.org/Migrantes/Default.htm>.



*En la actualidad México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y, cada vez con mayor intensidad, de retorno de migrantes. La dimensión que tienen estos fenómenos hacen que México sea, dentro del continente americano, el país que refleja de forma más clara el carácter pluridimensional de la migración internacional.*

## CAPÍTULO II

# Violencia y discriminación en contra de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México

### A. Consideraciones generales del fenómeno migratorio en México

53. En la actualidad México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y, cada vez con mayor intensidad, de retorno de migrantes. La dimensión que tienen estos fenómenos hacen que México sea, dentro del continente americano, el país que refleja de forma más clara el carácter pluridimensional de la migración internacional. La Comisión observa que como consecuencia de las marcadas desigualdades económicas y de oportunidades entre los principales países de origen y países de destino de migrantes en la región, la pobreza y las dificultades para acceder a condiciones de vida digna, la violencia ocasionada por la delincuencia organizada y común, las violaciones a los derechos humanos, la discriminación en contra de ciertos grupos vulnerables de población, las necesidades de reunificación familiar, los desastres naturales, así como la posición geográfica de México plantean para el Estado mexicano grandes desafíos respecto a cómo gestionar desde un enfoque de derechos humanos la afluencia de flujos migratorios mixtos<sup>45</sup>.

54. Debido a su ubicación geográfica, México se encuentra en una posición estratégica para toda clase de flujos migratorios y comerciales, los cuales se trasladan de sur a norte y viceversa. México limita al norte con los Estados Unidos de América, al sur con Guatemala y Belice, al este con el golfo de México y el mar Caribe y al oeste con el océano Pacífico. El hecho de que México haga frontera con el sur de los Estados Unidos de América, principal país de inmigración a nivel mundial<sup>46</sup>, explica por qué el corredor migratorio entre

<sup>45</sup> Los flujos migratorios mixtos son aquellos que comprenden migrantes económicos, refugiados, solicitantes de asilo, personas con necesidades de protección complementaria, víctimas de trata de personas, migrantes objeto de tráfico, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, mujeres migrantes y migrantes por motivos ambientales, entre otros.

<sup>46</sup> Estados Unidos de América es el principal país de destino de los migrantes a nivel mundial. Se estima que para 2013 había alrededor de 46 millones de migrantes internacionales en dicho país, de los cuales los mexicanos representan el mayor grupo de migrantes por país. Para mayor información, véase, entre otros: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *International Migration 2013: Migrants by origin and destination*. 2013; también véase, CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.78/10, aprobado el 30 de diciembre de 2010, párr. 2.

estos dos países es el de mayor flujo a nivel mundial<sup>47</sup>. México representa una antesala obligada de flujos migratorios mixtos, los cuales comprenden miles de migrantes, tanto en situación regular como irregular, solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de trata de personas que tienen por destino principal los Estados Unidos de América y en menor medida Canadá.

55. En sus observaciones al presente informe, el Estado mexicano sugirió la no utilización de la expresión “flujos migratorios mixtos”, toda vez que consideró que la misma resultaba incompatible con su normativa nacional, la cual establece regímenes diferentes para las personas migrantes, los asilados y los refugiados.<sup>48</sup> Al respecto, la Comisión estima pertinente precisar que los flujos migratorios mixtos son aquellos que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes perfiles de personas, tales como migrantes (económicos y otros tipos de migrantes), solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y otros grupos vulnerables. En este orden de ideas, la utilización de la expresión “flujos migratorios mixtos” responde a las características mismas de los movimientos de población, es decir, a que éstos comprenden diferentes perfiles de personas y no a la manera en la que el Estado da respuesta a los diferentes grupos de personas que integran dichos flujos, a través del establecimiento de regímenes normativos diferentes para cada uno de estos grupos. La información y las cifras que se presentan a lo largo del presente informe evidencian que los flujos migratorios en México son mixtos. Asimismo, el hecho de que el Estado mexicano haya establecido diferentes regímenes normativos para atender a estos grupos de población en el contexto de la migración es otro elemento que evidencia que en México se dan flujos migratorios mixtos.

## 1. México como país de origen de migrantes

56. Como consecuencia de factores económicos, históricos y geográficos, México es en la actualidad el segundo país de emigración a nivel mundial, con un estimado de 13 millones de migrantes internacionales,<sup>49</sup> lo cual significa que más del 10 % de la población total del país vive por fuera del territorio mexicano. De acuerdo con datos de la División de Población de las Naciones Unidas, de los 46 millones de inmigrantes que viven en

<sup>47</sup> THE WORLD BANK, *Migration and Remittances Factbook 2011*, 2<sup>nd</sup> ed., p. 5. En este mismo sentido, véase OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. Ginebra, 2010, p. 160.

<sup>48</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 9. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>49</sup> NACIONES UNIDAS – DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES – DIVISIÓN DE POBLACIÓN, *International Migration 2013: Migrants by origin and destination*. 2013. Disponible en: <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>. También véase, CONNOR, Phillip, COHN, D’Vera, GONZALEZ-BARRERA, Ana y OATES, Russ, *Changing Patterns of Global Migration and Remittances: More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2013, p. 8. Disponible en: [http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final\\_12-2013.pdf](http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final_12-2013.pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Estados Unidos en la actualidad, se estima que cerca de 13 millones de estos migrantes provienen de México, lo cual significa que uno de cada tres migrantes en Estados Unidos es mexicano.<sup>50</sup> Las estimaciones del PEW Hispanic Center señalaban que en marzo de 2010 había 11,2 millones de migrantes en situación irregular en Estados Unidos, de los cuales 6.5 millones eran mexicanos, es decir, los mexicanos representan el mayor grupo de migrantes en situación irregular en Estados Unidos, con un 58 % del total.<sup>51</sup> El porcentaje de migrantes mexicanos en situación irregular se ha mantenido sin cambios significativos por más de una década.<sup>52</sup>

57. A su vez, los migrantes mexicanos generan grandes beneficios en términos de remesas para México. Para 2012, México seguía siendo el principal receptor de remesas a nivel del continente americano y el cuarto mayor receptor de remesas a nivel mundial, después de India, China y Filipinas, con un estimado de 23 billones de dólares para ese año.<sup>53</sup> En términos relativos, las remesas representan para el PIB de México la segunda fuente de ingresos externos después de los ingresos que perciben por las exportaciones de petróleo, con un poco menos del 3.0 % del PIB mexicano en 2010.<sup>54</sup>

## 2. México como país de destino de flujos migratorios mixtos

58. A lo largo del siglo XX México se caracterizó por dar acogida a oleadas migratorias provenientes de diversas partes del mundo. Tras la Revolución Bolchevique y la creación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, México recibió flujos de migrantes rusos. Otra oleada migratoria fue la de migrantes europeos que huían de los regímenes autoritarios que se establecieron en Europa durante los años 30 y 40, en especial republicanos españoles que huían de la dictadura franquista. La segunda mitad del siglo XX en México estuvo caracterizada por la llegada de miles de refugiados de diversos países latinoamericanos que huían de las dictaduras que se habían establecido en sus países. En este sentido, México representó el principal destino para refugiados centroamericanos

<sup>50</sup> CONNOR, Phillip, COHN, D'Vera, GONZALEZ-BARRERA, Ana y OATES, Russ, *Changing Patterns of Global Migration and Remittances: More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2013, p. 8. Disponible en: [http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final\\_12-2013.pdf](http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final_12-2013.pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>51</sup> PASSEL, Jeffrey y COHN, D'Vera, *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2011, pp. 9-10. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>52</sup> PASSEL, Jeffrey y COHN, D'Vera, *Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2008, pp. 3-4. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/files/reports/94.pdf>. [Consultado el 6 de diciembre de 2011]. En similar sentido, véase, BATALOVA, Jeanne, *Mexican Immigrants in the United States*. Migration Policy Institute: Washington D.C., 2008. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=679#16>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>53</sup> THE WORLD BANK, Migration and Development Brief 20. Washington, D.C., 2013, p. 2. Disponible solo en inglés en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief20.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>54</sup> En el caso de México, las remesas superaban ampliamente los 185 490.000 millones de dólares que recibió por concepto de asistencia oficial para el desarrollo durante el 2009. Cfr. Banco Mundial, Ayuda oficial neta para el desarrollo recibido.

durante las décadas de los 70 a los 90, cuando un gran número de guatemaltecos, salvadoreños y hondureños huían de los conflictos armados en sus países.<sup>55</sup>

59. Como consecuencia de su posición geográfica, México suele ser considerado más como un punto de paso para migrantes o transmigrantes centroamericanos, caribeños, suramericanos y extracontinentales que se dirigen hacia Estados Unidos o Canadá que como un país de destino en sí mismo. Si bien la asociación de país de tránsito de migrantes puede ser correcta en un gran número de casos, también lo es el hecho de que México representa un país de destino para miles de migrantes, en especial centroamericanos. México también es el país de destino de un gran número de migrantes económicos que se dirigen, principalmente, a estados fronterizos para trabajar como jornaleros en labores agrícolas o como trabajadoras domésticas en las principales ciudades de la frontera sur.<sup>56</sup> En Chiapas es común la presencia de trabajadores agrícolas provenientes en su mayoría de Guatemala, que se dedican a trabajar en las fincas de la región del Soconusco.<sup>57</sup>

60. En la actualidad México representa el principal destino para cientos de miles de migrantes, que ven en ese país la opción para mejorar sus condiciones de vida. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 México contaba con 961 121 migrantes internacionales.<sup>58</sup> De acuerdo con el INM, de noviembre de 2008, fecha en la que comenzó el programa de regularización migratoria 2008-2011<sup>59</sup>, a mayo de 2011, se regularizaron 8943 extranjeros que se encontraban en situación irregular en México<sup>60</sup>. La mayoría de los migrantes regularizados eran centroamericanos.

61. En lo que respecta a refugiados, de acuerdo con el ACNUR, para finales de 2012 había 1520 refugiados en México, 357 solicitudes de la condición de refugiado pendientes y 7 personas apátridas.<sup>61</sup> Los contextos de violencia y persecución que se han evidenciado

<sup>55</sup> Ernesto Rodríguez Chávez, "México", en: OEA, *Migración Internacional en las Américas: Informes Nacionales, Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*. OEA: Washington D.C., 2011, p. 163. Disponible en: [http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/SICREMI\\_2011%20INFORMES\\_NACIONALES.pdf](http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/SICREMI_2011%20INFORMES_NACIONALES.pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>56</sup> i(dh)eas, *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. i(dh)eas: Ciudad de México, 2011, p. 35.

<sup>57</sup> CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México*. 141 Período de Sesiones, Washington, D.C., 28 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=122&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>58</sup> INEGI, *Censo de Población y Vivienda de 2010*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo63&s=est&c=23634>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>59</sup> El Programa de Regularización Migratoria permite la obtención de la calidad de inmigrante (FM2) como profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista o asimilado. Este programa está dirigido a los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional con anterioridad al 1 de enero de 2007 y manifiesten su interés de residir en el mismo. El programa entró en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2008 y se aceptaron nuevas solicitudes hasta el 11 de mayo de 2011.

<sup>60</sup> INM, Centro de Estudios Migratorios, *Estadísticas migratorias básicas*, vol. 4. México, D.F., julio de 2011, p. 4. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>61</sup> ACNUR, *ACNUR Tendencias Globales 2012: Desplazamiento, El Nuevo Reto del Siglo XXI*. 19 de junio de 2013, p.

en años recientes en países de Centroamérica, en particular de los países de llamado Triángulo del Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– han conllevado a que se haya incrementado el número de refugiados centroamericanos. Durante 2012, en respuesta al reconocimiento de la condición de refugiados las autoridades mexicanas le reconocieron la calidad de residentes permanentes a 271 personas en México, de las cuales 200 provenían de Centroamérica. De manera desagregada, 78 personas provenían de El Salvador, 52 de Guatemala, 68 de Honduras y 2 de Nicaragua.<sup>62</sup> Por su parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados ha indicado que de 2002 a abril de 2012 México ha reconocido la condición de refugiados a 1.221 extranjeros<sup>63</sup>.

### 3. México como país de tránsito de flujos migratorios mixtos

62. De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Migración (en adelante “el INM”), anualmente ingresan a México alrededor de 140 mil migrantes en situación irregular,<sup>64</sup> la mayoría proveniente de Centroamérica. Esta cifra no incluye los movimientos locales entre las riberas del río Suchiate, en Chiapas. Es de anotar que el río Suchiate es uno de los principales puntos de cruce a través de los cuales los migrantes en situación irregular ingresan a México; una gran cantidad de migrantes centroamericanos utiliza este paso para ingresar desde Guatemala a México. Durante su visita, la delegación de la CIDH visitó las inmediaciones del río Suchiate y pudo observar el cruce de una cantidad significativa de embarcaciones rudimentarias que servían para cruzar a personas de un lado al otro del río, en particular desde Tecún Uman (Guatemala) Ciudad Hidalgo (México). La Comisión tiene conocimiento de que este es uno de los puntos a través de los cuales un gran número de migrantes ingresan de forma irregular al territorio mexicano. Asimismo, durante la visita de la delegación de la CIDH a México, funcionarios estatales reconocieron que esa cifra puede ser mucho mayor. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil estiman que la cifra de migrantes en situación irregular podría situarse en aproximadamente 400 000 migrantes al año<sup>65</sup>.

63. La mayor parte del flujo de migrantes en situación irregular que ingresan a México lo hace por vía terrestre a través de la frontera sur de México con Guatemala,

40. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

62. INM, *Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2012: II. Documentación y legal estancia en México, Cuadro 2.6: Extranjeros documentados como residente permanente por reconocimiento de refugio, según continente y país de nacionalidad, 2012*. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/Documentacion\\_y\\_condicion\\_estancia\\_2012](http://www.politicamigratoria.gob.mx/Documentacion_y_condicion_estancia_2012) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

63. Véase, ADN Político, Óscar Balderas, *El gobierno mexicano da protección a 1,211 refugiados*. 20 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2012/08/20/mexico-da-proteccion-a-mil-211-refugiados>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

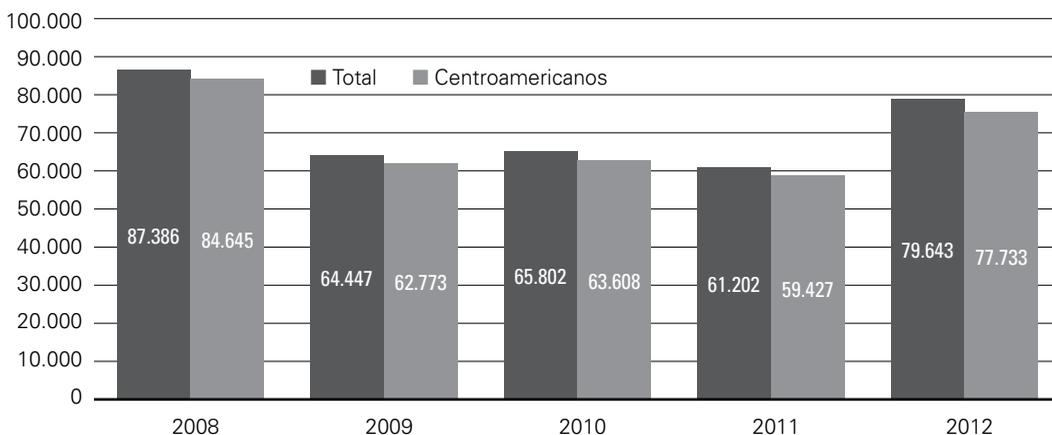
64. INM, *Apuntes sobre Migración: Migración Centroamericana de Tránsito Irregular por México. Estimaciones y Características Generales*. México, julio de 2011, p. 2.

65. En este sentido la CNDH ha señalado que de acuerdo con organismos de la sociedad civil, la cifra de migrantes en situación irregular en México asciende a 400 mil. Véase CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, D.F., 2011, p. 17.

en especial a través de ciertos puntos de paso en los estados de Chiapas y Tabasco. La frontera sur de México tiene una extensión de 1139 kilómetros, de los cuales 962 son con Guatemala y 176 con Belice. De los 172 puntos de internación con los que cuenta México, 48 se encuentran a lo largo en la frontera sur. La mayor parte de los migrantes en situación irregular que ingresan por la frontera sur de México proviene de Centroamérica, en particular de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Lo anterior es congruente con las cifras de migrantes detenidos en estaciones migratorias en México; según el INM, los migrantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua representaron para el periodo de 2005 a 2010 entre el 92 y el 95 % de los migrantes detenidos como consecuencia de la irregularidad de su situación migratoria en México.<sup>66</sup>

64. Durante 2012, México deportó 79 643 migrantes en situación irregular, de los cuales 77 733 provenían de Centroamérica<sup>67</sup>. Lo anterior representó un incremento cercano al 30% en comparación con los 61 202 migrantes que fueron deportados en 2011 (véase Gráfico 1). Como parte de las redes transnacionales de tráfico de personas también se encuentran un número significativo de migrantes extracontinentales. A pesar de que la mayor parte de los extranjeros deportados eran nacionales de países del continente americano, es necesario señalar que entre los extranjeros deportados también se encontraban nacionales de países de África, Asia y Europa.

**GRÁFICO 1** Número de migrantes deportados desde México | 2008-2012



Fuente: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

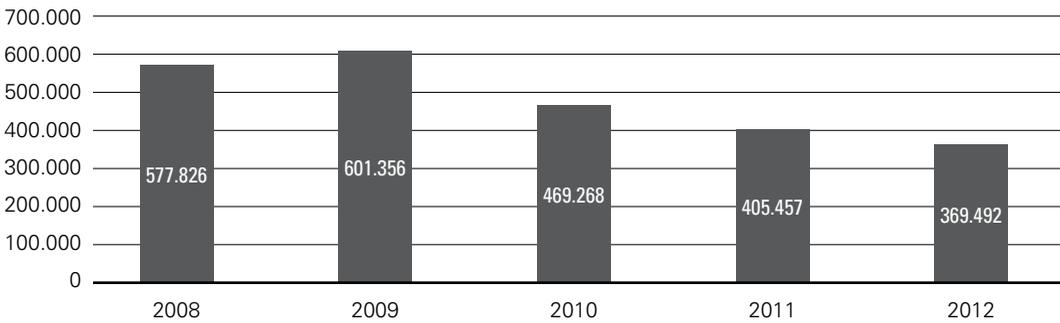
<sup>66</sup> INM, *Apuntes sobre Migración: Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*. No. 1, julio de 2011, p. 1.

<sup>67</sup> SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: Cuadro 3.2.1. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según continente y país de nacionalidad*. México, 2013. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

#### 4. México como país de retorno de migrantes

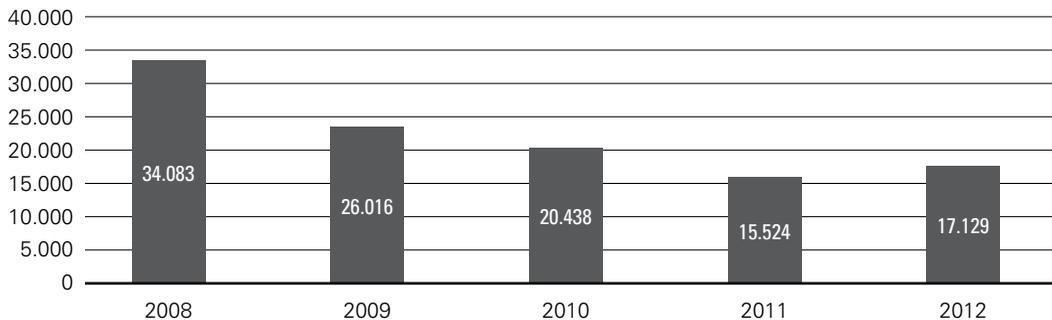
65. Como consecuencia de la crisis económica mundial de 2008 y del incremento de las detenciones y deportaciones de migrantes mexicanos por parte de las autoridades de Estados Unidos, el retorno de migrantes mexicanos cada vez se posiciona como uno de los principales desafíos del Estado mexicano en cuanto a políticas orientadas a la protección e integración de estas personas. De acuerdo con las cifras del INM, entre 2008 y 2012 se llevaron a cabo 2 423 399 eventos de repatriaciones (deportaciones) de mexicanos desde Estados Unidos<sup>68</sup>. Solo para el 2012 se llevaron a cabo 369 492 eventos de deportaciones de mexicanos desde Estados Unidos de enero a diciembre de dicho año (véase Gráfico 2), de los cuales 17 129 eran niños, niñas y adolescentes (véase Gráfico 3)<sup>69</sup>.

**GRÁFICO 2** Número de migrantes mexicanos deportados desde los Estados Unidos de América | 2008-2012



Fuente: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

**GRÁFICO 3** Número de niños, niñas y adolescentes mexicanos deportados desde los Estados Unidos de América | 2008-2012



Fuente: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

<sup>68</sup> El número de eventos significa que una misma persona puede haber sido repatriada o deportada en más de una ocasión.

<sup>69</sup> SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: Repatriación de Mexicanos*. México, 2013. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

66. De acuerdo con las cifras del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (por sus siglas en inglés “DHS”), para el año fiscal 2011<sup>70</sup> un total de 499 777 migrantes mexicanos fueron deportados de Estados Unidos a México, de los cuales 293 966 fueron remociones de migrantes mexicanos con base en una orden de deportación, a la vez que se ejecutaron 205 811 eventos de migrantes mexicanos que fueron retornados a México tras ser detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos<sup>71</sup>. Del año fiscal 2009 al 2011, las autoridades migratorias estadounidenses llevaron a cabo un total de 1 878 293 eventos de deportación de migrantes mexicanos, ya fuese a través de la figura de la remoción o del retorno<sup>72</sup>. Estas cifras, además de evidenciar la magnitud de la migración mexicana a Estados Unidos, también reflejan el impacto que ha tenido el endurecimiento de las políticas de control migratorio de Estados Unidos en el retorno de migrantes mexicanos a México durante los últimos años.

67. A partir del 2008, la migración mexicana a Estados Unidos empezó a decrecer de manera constante, hasta el punto que se señala que se ha llegado a un saldo migratorio cero, es decir, que las entradas de migrantes en situación irregular se compensan con las deportaciones que se realizan desde dicho país<sup>73</sup>. La migración mexicana a Estados Unidos alcanzó su máximo histórico en 2007 con aproximadamente 12 millones de migrantes nacidos en México, de los cuales cerca de 7 millones se encontraban en situación migratoria irregular. Para el 2011, la cifra de migrantes mexicanos en situación irregular había descendido a 6.1 millones. Esta caída en la migración neta desde México representa la primera disminución significativa de la migración irregular mexicana hacia Estados Unidos en las dos últimas décadas. De acuerdo con el *PEW Hispanic Center*, el estancamiento

<sup>70</sup> En Estados Unidos el año fiscal de 2011 fue de 1º de octubre de 2010 al 30 de septiembre de 2011.

<sup>71</sup> La terminología utilizada por el DHS distingue 2 formas en las que un extranjero inadmisibles o deportables es expulsado de los Estados Unidos: el retorno (*return*) y la remoción (*removal*). El *retorno* es la expulsión confirmada de un extranjero inadmisibles o deportables de Estados Unidos que no se basa en una orden de deportación. De acuerdo con el DHS, la mayoría de los retornos son de migrantes mexicanos que han sido detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos y son devueltos a México. Por otra parte, la *remoción* hace relación a la expulsión obligatoria y confirmada de un extranjero inadmisibles o deportables de Estados Unidos sobre la base de una orden de deportación. Para los extranjeros que han sido objeto de una remoción, el reingreso posterior de forma irregular acarrea consecuencias administrativas o penales. Véase, UNITED STATES, DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, *Yearbook of Immigration Statistics: 2011*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2012, p. 102. Disponible solo en inglés: [http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois\\_yb\\_2011.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>72</sup> UNITED STATES, DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, *Yearbook of Immigration Statistics: 2011*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2012, pp. 104, 110 y 113.

<sup>73</sup> Pew Research Center, Pew Hispanic Center, Passel, Jeffrey, Cohn, D’Vera y Gonzalez-Barrera, Ana, *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. Washington D.C., 2012, pp. 6 y ss. Disponible solo en inglés en: [http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report\\_final.pdf](http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report_final.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. También véase *La Jornada*, Jorge Durand, “Nueva etapa migratoria”. México, 12 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/12/opinion/022a2pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]; *The New York Times*, Julia Preston, “Mexican Immigration to U.S. Slowed Significantly, Report Says”. 23 de abril de 2012. Disponible sólo en inglés en: [http://www.nytimes.com/2012/04/24/us/mexican-immigration-to-united-states-slows.html?\\_r=1&ref=pewresearchcenter](http://www.nytimes.com/2012/04/24/us/mexican-immigration-to-united-states-slows.html?_r=1&ref=pewresearchcenter). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

de la migración mexicana en Estados Unidos parece ser el resultado de diversos factores, entre los que se cuentan: el debilitamiento del mercado de trabajo en Estados Unidos, en particular en el sector de la construcción de viviendas; el reforzamiento de la vigilancia fronteriza; el aumento en las deportaciones; los crecientes peligros asociados con los cruces irregulares de la frontera; la disminución a largo plazo de las tasas de natalidad de México y condiciones económicas más favorables en México<sup>74</sup>.

68. En este sentido, la Comisión no puede dejar de expresar su preocupación respecto del impacto que ha tenido el incremento de las deportaciones de mexicanos desde Estados Unidos en términos de separación de familias. Para 2010, aproximadamente 4.5 millones de niños nacidos en Estados Unidos tenían, por lo menos, uno de sus padres en situación migratoria irregular en Estados Unidos<sup>75</sup>. La Comisión observa que como consecuencia del endurecimiento de la aplicación de la legislación migratoria, durante el primer semestre de 2011 fueron deportados más de 46 000 padres y madres de niños, niñas y adolescentes estadounidenses<sup>76</sup>. Aunque el análisis de esta situación se encuentra fuera del alcance de este informe, la CIDH destaca los graves efectos que ha tenido el incremento de las deportaciones en relación con la protección del derecho a la vida familiar, el principio de unidad familiar, así como el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes que quedan atrás. La Comisión Interamericana continuará prestando especial atención a esta situación a través de sus diferentes mecanismos.

## 5. La migración interna en México

69. Otro factor que complejiza el fenómeno migratorio en México es el relativo a la movilidad humana a nivel interno, ya sea como migración interna o como desplazamiento interno. En lo que respecta a migración interna, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 México contaba con 3 290 310 migrantes internos. La delegación de la Comisión fue informada que una proporción significativa de la migración interna proviene de zonas rurales y comprende una alta participación de población indígena. Según la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (en adelante “ENJO”), realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante “SEDESOL”), para 2009 había en México 2 040 414 personas que de manera temporal o permanente realizaban

<sup>74</sup> Pew Research Center, Pew Hispanic Center, Passel, Jeffrey, Cohn, D’Vera y Gonzalez-Barrera, Ana, *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. Washington D.C., 2012, p. 6 y ss. Disponible solo en inglés en: [http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report\\_final.pdf](http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report_final.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>75</sup> Véase, Pew Research Center, Pew Hispanic Center, Taylor, Paul, Lopez, Mark Hugo, Passel, Jeffrey y Motel, Seth, *Unauthorized Immigrants: Length of Residency, Patterns of Parenthood*. Washington D.C., 2011, p. 6. Disponible sólo en inglés en: <http://www.pewhispanic.org/files/2011/12/Unauthorized-Characteristics.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. También, véase Women’s Refugee Commission, *Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention*. New York, 2010, p. 1; Applied Research Center, *Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System*. 2011.

<sup>76</sup> Applied Research Center, *Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System*. 2011, p. 5.

actividades de agricultura. El 58.5 % de las y los jornaleros agrícolas que migran proviene de municipios de muy alta o alta marginación. Esta dinámica ha conllevado al empobrecimiento de los lugares de origen, en particular de aquellos denominados como estados expulsores, tales como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Durango, Guanajuato, Zacatecas, Nayarit, Veracruz, San Luis Potosí y la zona de población indígena de Chihuahua<sup>77</sup>.

70. Como una estrategia de supervivencia frente a las condiciones de precariedad en las que viven, comunidades enteras se trasladan de sus lugares de origen a otras partes de México para trabajar en campos agrícolas como jornaleros<sup>78</sup>. Las condiciones laborales de las y los jornaleros indígenas migrantes suelen caracterizarse por ser inferiores a las establecidas por la ley<sup>79</sup>. Al mismo tiempo, cada vez se evidencia una mayor participación de trabajo infantil en estas labores, lo cual está teniendo una grave repercusión en materia de deserción escolar de niñas, niños y adolescentes.<sup>80</sup> A juicio de la Comisión, las diferentes situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran los migrantes internos en México, en particular la situación de las y los jornaleros agrícolas, requiere de la adopción de diferentes tipos de medidas por parte del Estado mexicano.

## 6. El desplazamiento interno en México

71. La Comisión también fue informada que la violencia relacionada con el crimen organizado también ha conllevado a que miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente en México durante los últimos años. Si bien el desplazamiento interno es un tema que se abordará más adelante en este capítulo, la Comisión estima necesario diferenciar esta problemática de la migración interna. Al respecto, los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos definen a los *desplazados internos* como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no

<sup>77</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, pp. 7-8.

<sup>78</sup> Véase, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C., *Migrantes somos y en el camino andamos*. México, 2011, p. 13. Disponible en: [http://www.tlachinollan.org/Descargas/Migrantes\\_somos\\_web.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Migrantes_somos_web.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>79</sup> CIDH, *Audiencia sobre Derechos humanos de jornaleros indígenas migrantes en Guerrero, México*. 137 Período de Sesiones. 5 de noviembre de 2009. Audio y video disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=117&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>80</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C., *Trabajadores invisibles: jornaleros y jornaleras indígenas migrantes. Documento de trabajo preparado para la visita del Relator sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias a México*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>81</sup>. La Comisión destaca que la utilización de la expresión “en particular” dentro de la definición de desplazados internos que dan los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos significa que no se trata de un listado exhaustivo, sino que también pueden haber otras causas posibles de desplazamiento interno, tal como pueden ser los proyectos de desarrollo a gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial<sup>82</sup>.

## **B. Principales preocupaciones en torno a la discriminación y violencia que enfrentan los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana**

### **1. Causas que motivan la migración: factores de expulsión y atracción**

72. Para comprender las causas que motivan a cientos de miles de personas a migrar desde, a través y hacia México es indispensable considerar los factores de expulsión y atracción de migración que se presentan en los países de la región, principalmente en los que se encuentran en el corredor migratorio entre Centroamérica y Norteamérica. La situación socioeconómica, política, ambiental y en materia de seguridad ciudadana de los países de la región resultan determinantes para entender por qué las personas deciden migrar.

73. Dada su posición geográfica, México se encuentra en una especie de encrucijada entre factores de expulsión de migrantes, provenientes de países ubicados al sur de su territorio, tales como los altos índices de desigualdad, pobreza, violencia y el alto impacto que tienen los desastres naturales en estos países; y factores de atracción de migrantes, provenientes de los países ubicados al norte del México, Estados Unidos de América y Canadá, tales como las posibilidades de conseguir empleos en estos países, la reunificación familiar y en general la posibilidad de tener mejores condiciones de vida. La multiplicidad de factores que determinan la migración en la región explica por qué el flujo de migrantes que transitan por México es un flujo migratorio mixto, entre el cual se encuentran migrantes económicos, solicitantes de asilo, refugiados, migrantes ambientales, víctimas de trata de personas, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, entre otros.

<sup>81</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Introducción, párr. 2. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>82</sup> Los proyectos de desarrollo a gran escala se mencionan en el Principio Rector 6 (casos de desplazamiento arbitrario). Véase, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 6. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

74. Entre los migrantes que dieron sus testimonios al Relator era común escuchar que sus principales motivaciones para migrar de sus países eran la falta de oportunidades, las condiciones de pobreza en las que vivían, así como su esperanza de tener una mejor vida para ellos y sus familias. En materia de desigualdad, Centroamérica es, junto con América del Sur y África Subsahariana, una de las regiones con los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Cuatro países centroamericanos se encuentran dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en términos de ingreso a nivel mundial. A su vez, la desigualdad en la región es uno de los principales factores generadores de violencia, tal como ha señalado la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante “la ONUDD” y por sus siglas en inglés “UNODC”).<sup>83</sup> Aunado a lo anterior, los niveles de pobreza en Centroamérica ascienden al 40.4 %; en lo que respecta a Honduras, el 60 % de la población vive bajo la línea de pobreza nacional; mientras que el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza en Guatemala, Nicaragua y El Salvador es de 51, 46.2 y 37.8 %, respectivamente.<sup>84</sup> La correlación existente entre desigualdad, pobreza, violencia y migración explica por qué la mayor parte de los migrantes que transitan por México son originarios de Centroamérica. Los altos niveles de desigualdad y pobreza imperantes en algunos de estos países son factores de empuje determinantes para que muchas personas se vean forzados a migrar, aun a sabiendas de los peligros que la migración puede representar para su vida e integridad.

*Alicia, guatemalteca, sostiene una foto ampliada de su esposo Miguel en su pecho, mientras clama información acerca de su paradero. Alicia relata que ella y su familia vivían humildemente en su finca en Guatemala. Poco más de 2 años atrás Alicia empezó a tener problemas de salud y tuvo que ser internada de urgencia en el hospital de su pueblo, donde fue operada de un problema vesicular. Tras 13 días de estar buscando dinero para el tratamiento de Alicia y sus gastos hospitalarios, Miguel le dijo a su esposa que iba a migrar a Estados Unidos para conseguir un trabajo y enviarle dinero para su tratamiento. La última vez que Alicia tuvo noticias de Miguel fue el 11 de junio de 2009 cuando él se encontraba en Reynosa (Tamaulipas), a la espera de cruzar la frontera a Estados Unidos. La última vez que Alicia y Miguel hablaron, él la llamó desde Reynosa; luego de hablarle brevemente, le dijo que tenía que colgar y le pidió que le llamara más tarde al hotel. Cuando ella llamó nuevamente, él ya no contestó. Primero un hombre le dijo que su marido estaba ahí, pero que llamara más tarde; después otra persona aseguró que Miguel ya se había ido. En su último intento, una mujer afirmó que su esposo aún se encontraba en el hotel, pero que no podía pasarle el teléfono, que en cuanto pudiera, él la llamaría. Alicia pensó que algo andaba mal y que su marido podía haber sido secuestrado.*

<sup>83</sup> UNODC, Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada. 2007.

<sup>84</sup> Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período 2000-2009. Para mayor información, véase, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Nueva York, 2011, pp. 161-162. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

*El “coyote” con el que Miguel iba a cruzar le dijo a Alicia que él ya estaba en Texas. Las versiones tan contradictorias la hicieron dudar. Alicia dijo que ella sabía que Miguel está vivo. Ella dijo que unos meses después de la última llamada de Miguel recibió un par de llamadas extrañas. En la primera llamada no habló nadie, pero ella dijo que sabía que era él. La siguiente llamada llegó unos meses después y dijo que escuchaba las voces de algunas personas y cómo alguien le gritaba a otros hombres exigiéndoles que hicieran lo que él les ordenaba; tras unos minutos de escuchar las voces y los gritos, la comunicación se cortó. A la fecha en la que el Relator recibió el testimonio de Alicia ella llevaba ya más de 2 años buscándolo. Alicia ha solicitado informes a la embajada de su país en México y en Estados Unidos y no ha obtenido mayor respuesta. Por ello, pidió un préstamo para unirse a la Caravana Paso a Paso hacia la Paz y seguir el recorrido de Miguel. Alicia y sus tres hijos esperan por el regreso de Miguel a Guatemala.<sup>85</sup>*

75. Por otra parte, la situación de violencia generalizada que afecta a algunos países de la región también ha llevado a que muchas personas se vean forzadas a migrar de sus países de origen o a desplazarse internamente como consecuencia de temores fundados de persecución<sup>86</sup>. De acuerdo con ONUDD, factores como el legado de los conflictos armados y gobiernos autoritarios, la alta desigualdad en los ingresos, la facilidad para disponer de armas, la urbanización caótica, la alta proporción de población joven, los altos niveles de impunidad, la existencia de “maras” (pandillas juveniles locales), así como el crimen organizado y el tráfico de drogas conllevan a que los países de Centroamérica sean más vulnerables al crimen y la violencia.<sup>87</sup> En los países de Centroamérica el incremento de los homicidios en los últimos años se encuentra asociado con las actividades ilícitas que llevan a cabo grupos del crimen organizado, los cuales suelen estar involucrados en el tráfico de drogas, pero también en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas<sup>88</sup>. No es coincidental que las áreas cercanas a las fronteras nacionales o vecinas a lugares de producción de drogas o centros de tráfico reflejen las mayores tasas de homicidios<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Relato del testimonio dado por una mujer guatemalteca al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

<sup>86</sup> Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM), *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*. San José, 2012, p. 11 y ss. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>87</sup> Para mayor información, véase, UNDOC, *Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*. 2007, pp. 27 y ss.; Banco Mundial, *Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo*. 2011, pp. 11 y ss. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>88</sup> UNODC, *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Viena, 2011, p. 11.

<sup>89</sup> UNODC, *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Viena, 2011, p. 12.

76. La Comisión no puede dejar de mencionar que ha recibido información sobre los efectos que el cambio climático y, en particular, diversos desastres naturales han tenido en el desplazamiento interno y la migración internacional hacia y a través de México de miles de personas<sup>90</sup>. Durante los últimos años diversos desastres naturales, tales como huracanes, lluvias torrenciales, inundaciones y sequías, han asolado los países de Centroamérica y el Caribe, cobrando cada vez mayor importancia como un factor de expulsión en la migración de muchas personas en la región.<sup>91</sup> Entre los diversos factores que han incidido en la migración forzada internacional y el desplazamiento interno se encuentran: a) el aumento en la intensidad de los periodos de sequías, b) la mayor degradación del suelo, c) el incremento de fenómenos como huracanes, tormentas, ciclones tropicales y de precipitaciones lluviosas e inundaciones, d) la deforestación, e) la escasez de agua y f) el aumento del nivel del mar<sup>92</sup>. Además de tener un impacto sobre el derecho de circulación y de residencia, esta clase de fenómenos naturales también tiene un claro impacto sobre diversos derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la propiedad, a la vivienda, al trabajo, entre otros. Los grupos sociales vulnerables, tales como las mujeres, las niñas y niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las personas en condiciones de pobreza, son los padecen de forma más drástica los impactos de esta clase de fenómenos y, a su vez, son los tienen menor capacidad de adaptación frente a los desafíos que estos les plantean.

77. En este mismo sentido, la OIM ha señalado que a pesar de ser considerados migrantes económicos, una gran parte de los migrantes que transitan de forma irregular por México hacia Estados Unidos lo hacen a consecuencia de las decadentes condiciones ecológicas que se presentan en sus comunidades de origen<sup>93</sup>. La Comisión fue informada que los huracanes “Mitch” y “Stan” incidieron en la migración de muchas personas en Chiapas, como consecuencia de que sus medios de subsistencia económica habían quedado destruidos tras el paso de estos huracanes<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), *Informe sobre Cambio Climático y Migración: Documento preparado en ocasión de la visita a México del Señor Comisionado Felipe González, Relator Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>91</sup> Véase, CIDH, *Audiencia sobre protección de derechos humanos en desastres naturales*. 124 Período de Sesiones, Washington, D.C.: 3 de marzo de 2006. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>92</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), *Informe sobre Cambio Climático y Migración: Documento preparado en ocasión de la visita a México del Señor Comisionado Felipe González, Relator Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>93</sup> Organización Internacional para las Migraciones, Oli Brown, *Migración y cambio climático. Serie de estudios de la OIM sobre la migración*, n° 31. Ginebra, 2008.

<sup>94</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), *Informe sobre Cambio Climático y Migración: Documento preparado en ocasión de la visita a México del Señor Comisionado Felipe González, Relator Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

78. Dentro de este contexto, muchos migrantes que no reúnen los requisitos legales requeridos por los Estados para permitir su ingreso y estancia regular optan por los canales que provee la migración irregular. Al respecto, Casillas ha señalado que “[f]rente a la acumulación de obstáculos jurídicos y administrativos para la obtención de visas se abrieron diversas ventanas y resquicios espaciales y se generaron rápidamente procesos sociales, humanitarios y de traficantes, que apoyaran, encauzaran y lucraran, según fuera el caso, con los flujos indocumentados internacionales.”<sup>95</sup> A nivel regional, la Comisión ha identificado como grandes desafíos las limitadas posibilidades que establecen algunos países de la región para que determinados grupos de personas puedan migrar de forma regular, la falta de un abordaje integral de los factores de expulsión y atracción que motivan la migración internacional y la manera en como el crimen organizado ha hecho de la migración irregular uno de sus principales negocios, a través del secuestro de migrantes en situación irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

79. A pesar de la creciente cantidad de obstáculos burocráticos que se han generado a partir de la década de los 90, México ha continuado siendo un país de tránsito obligado para los centroamericanos y personas de otras nacionalidades que tienen como destino los Estados Unidos de América o Canadá. Si bien desde 2008 se ha observado una disminución en los flujos migratorios hacia Estados Unidos hasta tanto no se aborden los factores de expulsión y atracción que generan la migración. Dada la posición geográfica de México, así como los factores de expulsión que llevan a miles de personas a migrar y de los factores de atracción que promueven la migración desde Estados Unidos, es de prever que este país seguirá experimentando flujos migratorios significativos. Dada la historia, los patrones migratorios, la realidad socioeconómica y la situación de violencia e inseguridad que se evidencia en la región, la Comisión considera que es previsible que México continúe siendo un país de origen, tránsito y destino de flujos migratorios mixtos.

## 2. La situación de vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular en México

80. La situación de vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos ha sido ampliamente reconocida a nivel internacional<sup>96</sup>. El hecho de no ser nacionales del país en el que se encuentran o el ser de origen extranjero conlleva a que

<sup>95</sup> CASILLAS R., Rodolfo, “Las Rutas de los Centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, en: *Revista Internacional de Migración y Desarrollo*, vol. 10, 2008, Primer Semestre, p. 161. Disponible en: <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev10/c7.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>96</sup> Véase, entre otros, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución sobre “Protección de los migrantes”, A/RES/66/172, 19 de diciembre de 2011; Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Resolución sobre “Los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migratorios y sus familiares”, AG/RES. 2729 (XLII-O/12), aprobada en Cochabamba (Bolivia), en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2012; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párrs. 112-114; y Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 98.

los migrantes sean víctimas de diversas violaciones a sus derechos humanos, delitos, malos tratos y actos de discriminación, racismo y xenofobia. La discriminación en contra de los migrantes se manifiesta tanto *de jure* como *de facto*. La vulnerabilidad de los migrantes también se produce como consecuencia de las dificultades que tienen estas personas para comunicarse en el idioma del país en el que se encuentran; el desconocimiento de la cultura y las costumbres locales; la falta de representación política; las dificultades que enfrentan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales –en particular el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a la salud–; los obstáculos que enfrentan para obtener documentos de identidad; y los obstáculos para acceder a recursos judiciales efectivos en casos de violaciones a sus derechos humanos o en la reparación de estas.

81. Durante las últimas décadas, la situación de vulnerabilidad de los migrantes se ha agravado como consecuencia de que en el abordaje de la migración internacional, en particular de la migración irregular, las políticas adoptadas por muchos Estados han estado más enfocadas en la protección de la seguridad nacional que en la protección de los derechos humanos de las y los migrantes. Lo anterior se ha visto reflejado a partir de la implementación de políticas migratorias enfocadas en la criminalización de la migración, cual consiste en las leyes y políticas desarrolladas en la intersección entre la legislación penal y la legislación en materia migratoria<sup>97</sup>.

82. La situación de vulnerabilidad de los migrantes se agrava cuando se trata de migrantes en situación irregular. La Comisión ha reconocido que los migrantes en situación irregular se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, la cual los expone a ser víctimas de abusos y violaciones a sus derechos humanos. A criterio de la Comisión, los migrantes en situación irregular enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural, en la cual es común que los migrantes sean víctimas de arrestos arbitrarios y ausencia de debido proceso; de expulsiones colectivas; de discriminación en el acceso a servicios públicos y sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; de apremios ilegítimos por parte de autoridades de migración y policías; de obstáculos en el acceso y procuración de justicia de los delitos de los que son víctimas y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos<sup>98</sup>.

83. La Comisión ha podido constatar cómo la situación de vulnerabilidad estructural de los migrantes se agrava cuando además de ser migrantes convergen otros factores de vulnerabilidad, tales como la discriminación con base en la raza, color,

<sup>97</sup> Véase STUMPF, Juliet P, "Introduction", en GUIA, Maria João, van der WOUDE, Maartje y van der LEUN, Joanne, *Social Control and Justice: Crimmigration in the Age of Fear*. La Haya: Eleven International Publishing, 2013, pp. 8-9.

<sup>98</sup> En este sentido véase CIDH, *Informe Anual de la CIDH, 2000, Capítulo V. Estudios especiales. Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*, OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 64.

origen nacional o social, idioma, nacimiento, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, posición económica, religión o cualquier otra condición, las cuales al presentarse en un mismo tiempo conllevan a que los migrantes sean víctimas de discriminación intersectorial. Al referirse a las mujeres migrantes, en múltiples ocasiones la Comisión ha señalado que estas “sufren a su vez una intersección de formas de discriminación combinadas con su sexo y condición de migrantes, como su edad, nacionalidad, nivel educativo y económico, entre otros; dimensiones que deben ser examinadas por los Estados en el diseño de intervenciones con miras a mejor proteger sus derechos humanos en el ámbito de la justicia”<sup>99</sup>.

84. En el pasado, la Comisión ha reconocido que en muchos países de la región las personas migrantes no son solamente estigmatizadas y responsabilizadas por amplios sectores de la población del incremento de la violencia y la delincuencia, sino que son víctimas privilegiadas de la criminalidad y de la violencia estatal y privada<sup>100</sup>. La migración irregular trae consigo múltiples peligros para los migrantes, sus familias y los defensores de sus derechos humanos, *inter alia*, robos, extorsiones, secuestros, violencia física, psicológica y sexual, trata de personas, asesinatos e incluso desapariciones, los cuales ocurren a lo largo de las rutas migratorias y en las zonas fronterizas<sup>101</sup>, tal como es el caso de México en la actualidad.

85. En razón de la irregularidad de su situación migratoria, los migrantes se ven forzados a vivir y desplazarse de forma clandestina, para no ser detectados por las autoridades, lo cual conlleva a que se encuentren más expuestos a ser víctimas de diversos delitos y violaciones a sus derechos humanos por parte de criminales y autoridades<sup>102</sup>. El contexto actual de violencia que afecta a México, generada por la violencia desmedida de los carteles del narcotráfico, la guerra contra el narcotráfico y la militarización de ciertas zonas del país, ha colocado a los migrantes ante la encrucijada de incrementar de manera exponencial los peligros de su viaje, al desplazarse a través de canales clandestinos y rutas o zonas aisladas, que son donde las organizaciones criminales y los carteles del narcotráfico suelen tener mayor presencia –asumiendo los peligros que implica caer en manos de estas organizaciones–, como una forma de evitar ser detectados, detenidos y

<sup>99</sup> CIDH, *Informe sobre Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63 (2011), párr. 308. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>100</sup> CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 90.

<sup>101</sup> CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 90. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>102</sup> En este mismo sentido, véase PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano*. México, 2007, pp.119-121. Disponible en: [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf\\_sobre\\_Des\\_Hum-2006-2007.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf_sobre_Des_Hum-2006-2007.pdf). También véase i(dh)eas, *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. i(dh)eas: Ciudad de México, 2011, p. 39. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

posteriormente deportados por autoridades mexicanas o incluso ser víctimas de delitos por parte de estas. En relación con lo anterior, la Comisión también ha recibido abundante información respecto de agentes estatales, tales como agentes del INM y policías del orden municipal, estadual y federal, quienes directamente o en colusión con organizaciones criminales han perpetrado delitos y violaciones a los derechos humanos en contra de los migrantes.

86. Al respecto, la CNDH ha señalado que la extrema vulnerabilidad de los migrantes que transitan en situación irregular por México se genera “debido a que viajan en medios de transporte de alto riesgo, como el ferrocarril de carga o camiones de doble fondo; utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que pasan; evitan el contacto con la policía o cualquier agente del Estado; no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos si ello implica ser visibles; se encuentran lejos de sus lugares de origen y no saben ante quién acudir en caso necesario o desconocen las leyes del país.”<sup>103</sup>

87. Con el propósito de llegar a Estados Unidos, los migrantes pagan cuantiosas sumas de dinero por los servicios de traficantes de migrantes, pasantes, “coyotes” o “polleros”. Frecuentemente, los migrantes que recurren a los servicios de traficantes de migrantes son víctimas de delitos por parte de estos, tales como robos, extorsiones, secuestro, violencia física, psicológica y sexual, o son obligados a realizar actividades delictivas como el trasiego de drogas. La Comisión fue informada que las mujeres y las niñas, niños y adolescentes no acompañados se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a esta clase de delitos.

88. Un claro ejemplo de la dimensión que tiene el tráfico de migrantes y de los peligros que afrontan los migrantes con el fin de atravesar México fue la detección en Chiapas de dos *trailers* provenientes de Guatemala a finales de mayo de 2011, en cuyos contenedores estaban ocultadas 513 personas en situación migratoria irregular y quienes eran trasladadas en condiciones inhumanas. De los 513 migrantes, 481 eran hombres y 32 eran mujeres. Del total 4 eran niños. La mayoría de estas personas provenían de Guatemala. No obstante, también se encontraban migrantes de El Salvador, Ecuador, China, Japón, India, Nepal, Honduras y República Dominicana. Estas personas manifestaron haber pagado 7000 dólares a una organización de polleros<sup>104</sup> para que les trasladaran hasta Estados Unidos.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, p. 5.

<sup>104</sup> En Centroamérica se les denomina comúnmente “polleros” o “coyotes” a las personas que se encargan de realizar los trámites necesarios y de transportar a migrantes irregulares desde diversas partes de Centroamérica hacia los Estados Unidos de América a cambio de una remuneración económica.

<sup>105</sup> La Jornada, *Detienen en Chiapas a 513 migrantes de América Latina y Asia*. 17 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/05/18/politica/005n1pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

89. La Comisión fue informada que la mayor parte de los migrantes se desplazan por rutas migratorias aisladas, como las del istmo de Tehuantepec y el corredor migratorio Tabasco-Veracruz-Tamaulipas. En su paso por México, los migrantes en situación irregular utilizan diversas rutas, las cuales incluyen principalmente rutas terrestres y marítimas. Por tierra, los migrantes se desplazan a pie, montados encima de los vagones de trenes de carga, en autobuses de pasajeros y/o camiones de carga. Dado que en el tren de carga pueden viajar como polizones, el tren representa el principal medio de transporte para muchos migrantes que no cuentan con mayores recursos que les permitan viajar en forma más segura. El peligroso viaje en el tren de carga que atraviesa México ha llevado a que este sea comúnmente conocido por los migrantes como “La Bestia” o “El Tren de la Muerte”, como consecuencia de los accidentes que sufren al caerse o ser arrollados por el tren, accidentes han significado la muerte o la amputación de piernas o brazos para cientos de migrantes. Durante 2012 los Grupos Beta<sup>106</sup> atendieron a 1611 migrantes que sufrieron lesiones, heridas o mutilaciones<sup>107</sup>, lo cual representó un incremento del 53 % en comparación con los 753 migrantes que habían atendido durante 2011<sup>108</sup>.

90. Otra de las opciones para los migrantes en situación irregular es ingresar por vía marítima, como es el caso de balseros cubanos, que ingresan de forma irregular a México a través de las costas del golfo de México o del mar Caribe<sup>109</sup>, o el de centroamericanos que utilizan lanchas a través del Pacífico para llegar hasta las costas de Estados de Chiapas y Oaxaca. Una vez que llegan a México, los migrantes son esperados por “polleros”, quienes se encargan de transportarlos hasta los Estados Unidos. Los migrantes en situación irregular también utilizan rutas marítimas para ingresar de México a Estados Unidos. A pesar de que en general ha habido una disminución significativa en el número de interceptaciones de embarcaciones por parte de la Guardia Costera de Estados Unidos, el endurecimiento de los controles de la frontera terrestre por parte de las autoridades estadounidenses

<sup>106</sup> Los Grupos Betas son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 con el fin de proteger la integridad física, rescatar y ayudar a los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

<sup>107</sup> SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: IV. Grupos de Protección a Migrantes: 4.1. Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, 2012*. México, 2013. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>108</sup> SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2011: IV. Grupos de Protección a Migrantes: 4.1. Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, 2011*. México, 2012. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2011/BoletinEst2011.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2011/BoletinEst2011.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>109</sup> La Comisión recibió información sobre el hundimiento de una balsa de fabricación casera que transportaba 23 personas de nacionalidad cubana cuando se encontraban cerca de Isla Mujeres en México el 12 de octubre de 2012. De acuerdo con información de público conocimiento, un hombre y una mujer fallecieron en estos hechos y otras 11 personas que estaban en la balsa se encontraban desaparecidas. Los sobrevivientes señalaron que esperaban poder reunirse con sus familias en Estados Unidos. Para mayor información, véase BBC Mundo, *Se hunde balsa con cubanos en México*. 13 de octubre de 2012. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2012/10/121012\\_ultnot\\_balseros\\_cubanos\\_mexico\\_jgc.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/10/121012_ultnot_balseros_cubanos_mexico_jgc.shtml). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

entre México y Estados Unidos ha conllevado a un incremento en el uso de pequeñas embarcaciones por parte de los traficantes de migrantes que van por mar desde Baja California (México), hasta California (Estados Unidos).<sup>110</sup>

91. La Comisión nota con preocupación que como consecuencia del endurecimiento de las políticas de control migratorio por parte de los Estados Unidos, las cuales se han hecho más evidentes a partir del aumento de la seguridad en las zonas pobladas de la frontera con México y de la construcción de muros, gran parte de los flujos de migrantes que intentan ingresar de forma irregular a los Estados Unidos se han visto forzados a hacerlo a través de rutas más peligrosas<sup>111</sup>, como es el caso de quienes ingresan a través del desierto de Arizona, Estados Unidos.<sup>112</sup> De acuerdo con la CNDH y la ACLU, una vez que Estados Unidos comenzó a implementar la Operación Guardián (*Operation Gatekeeper*), la cual estaba orientada a proteger su frontera con México, se estima que en el periodo comprendido desde 1994 hasta 2009 murieron entre 3,861 y 5,607 migrantes mientras intentaban ingresar a Estados Unidos.<sup>113</sup> Entre el 2000 y el 2011 fueron encontrados los cuerpos de 2287 migrantes que murieron al cruzar la frontera a través del desierto de Arizona. Para el año fiscal 2011,<sup>114</sup> la cifra de migrantes fallecidos en el desierto fue de 183.<sup>115</sup> Las causas más comunes de muerte en estos casos fueron la insolación y la deshidratación como consecuencia de las altas temperaturas que se presentan en el verano, en particular en zonas inhóspitas como desiertos, cañones y zonas montañosas.

92. Además de los factores señalados, la situación de extrema vulnerabilidad de los migrantes se agrava en consideración de las extremas condiciones climáticas que suelen acompañar su recorrido<sup>116</sup>, así como el hecho de que los migrantes en situación irregular son personas de escasos recursos que emprenden su recorrido con poco dinero, el cual pierden al ser asaltados o extorsionados.

<sup>110</sup> Para mayor información véase, UNODC, *Issue Paper: Smuggling of Migrants by Sea*. 2011, pp. 16-17.

<sup>111</sup> En este sentido, véase DÍAZ, Gabriela y KUHNER, Gretchen, "Mexico's role in promoting and implementing the ICRMW", en: DE GUCHTENEIRE, Paul, PÉCOUD, Antoine y CHOLEWINSKY, Ryszard (Eds.), *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 224.

<sup>112</sup> En este sentido, véase *Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*. México, 16 de julio de 2010, pp. 10-11. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>113</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México y American Civil Liberties Union (ACLU), *Políticas letales, muros mortales. Muerte de migrantes en la frontera sur de Estados Unidos*. Septiembre de 2009, p. 9. Disponible en: [http://www.aclusandiego.org/article\\_downloads/000888/Políticas%20Letales,%20Muros%20Mortales%20-%20Informe%20en%20Español.pdf](http://www.aclusandiego.org/article_downloads/000888/Políticas%20Letales,%20Muros%20Mortales%20-%20Informe%20en%20Español.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>114</sup> Los años fiscales en Estados Unidos van desde del 1 de octubre de un determinado año hasta el 30 de septiembre del siguiente año.

<sup>115</sup> Coalición de Derechos Humanos de Arizona, *Arizona Recovered Human Remains Project*. Disponible en: <http://derechoshumanosaz.net/projects/arizona-recovered-bodies-project/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>116</sup> Véase entre otros, El Universal, *Rescatan a 10 migrantes de morir por calor*. México, 12 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/858817.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

93. En adición a lo anterior, la Comisión observa que la existencia de impedimentos normativos y fácticos conllevan a que el acceso a la justicia se torne ilusorio para los migrantes. La impunidad que suele caracterizar la mayor parte de los delitos y violaciones de los derechos humanos en contra de los migrantes evidencia no sólo su vulnerabilidad sino la desprotección en la que se encuentran por parte del sistema judicial.

94. A continuación la Comisión analizará los que a su juicio son los principales desafíos en materia de derechos humanos de los migrantes y otras personas que se encuentran en tránsito por México, tales como solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes y beneficiarios de protección complementaria, víctimas de trata de personas, niños, niñas y adolescentes migrantes y mujeres migrantes.

### 3. Las diversas formas de discriminación y violencia que afectan a los migrantes en situación irregular en México

95. Entre los múltiples desafíos que enfrentan los migrantes en México, la principal preocupación de la Comisión Interamericana tiene que ver con la grave situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular y otras personas en el contexto de la movilidad humana en tránsito, como consecuencia del contexto de violencia que atraviesa este país en la actualidad. Esta situación no es nueva ni desconocida para el Estado mexicano. Durante las últimas décadas, los migrantes han sido un grupo de población altamente vulnerable a diversas violaciones a sus derechos humanos en México. En el transcurso de la última década diversos informes de la CNDH, de organizaciones de la sociedad civil<sup>117</sup> y de otros organismos internacionales, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>118</sup>, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares,<sup>119</sup> el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes,<sup>120</sup> el Comité contra la Tortura,<sup>121</sup>

<sup>117</sup> Véase entre otros, VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, pp. 25 y ss.; Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Un trayecto peligroso por México: Violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito*. México, 2010; Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), El Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova” y El Hogar de la Misericordia, *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México*. 2008; Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), Documento presentado en el marco de la reunión del grupo regional de consulta sobre migración (GCRM) de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). San Salvador, 2006.

<sup>118</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003.

<sup>119</sup> Naciones Unidas, Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Observaciones Finales a México. 3 de mayo de 2011.

<sup>120</sup> Véase, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002; y Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México*. A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009.

<sup>121</sup> Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto

el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer,<sup>122</sup> el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias,<sup>123</sup> entre otros, han venido evidenciando los múltiples delitos y graves violaciones a los derechos humanos a los que se encuentran expuestos los migrantes en situación irregular en México, así como los migrantes mexicanos que se dirigen hacia Estados Unidos.

96. Tras su primera visita a México en 2002, la Relatoría sobre Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias [ahora “Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes”] de la CIDH ya advertía acerca de los delitos y graves violaciones a los derechos humanos que enfrentan los migrantes por parte de delincuentes y de autoridades inescrupulosas<sup>124</sup>. Hace ya 10 años, en el informe publicado tras la visita, la Relatoría de la CIDH sostuvo que

202. Durante su trabajo, la Relatoría ha observado la generación de un fenómeno bastante preocupante. De forma creciente, zonas limítrofes, sobre todo ciudades caracterizadas por la presencia de un número importante de población flotante (tanto personas que llegan para cruzar la frontera como otras que son deportadas y que no tienen medios para regresar a sus comunidades de origen o bien que deciden permanecer para volver a intentar el cruce) se han convertido en sitios extremadamente peligrosos. Estos lugares también atraen a personas que buscan las oportunidades de trabajo generadas por la industria informal de servicios para migrantes y concitan la presencia de delincuentes que llegan con la intención de victimizar y lucrar con la presencia de migrantes. La falta de capacidad o voluntad o bien la abierta colusión de las autoridades con elementos criminales contribuye a incrementar la peligrosidad de estas zonas, ya que los delitos se cometen con absoluta impunidad. Al mismo tiempo, la presencia de migrantes atrae individuos y organizaciones dedicadas a la conducción, contrabando y tráfico de personas. Muchos de los individuos o bandas dedicadas a este negocio cometen serios abusos en contra de las personas migrantes en estas zonas (el problema de la trata, contrabando y conducción de personas se desarrolla en la sección V de este informe). Un problema relacionado tiene que ver con la carga adicional sobre los servicios básicos prodigados por el Estado que implica la presencia de una gran cantidad de población flotante, la cual muchas veces vive en condiciones de pobreza y marginalidad. Este fenómeno ha sido caracterizado como la creciente criminalización de zonas fronterizas.

---

combinados de México. 11 de diciembre de 2012, párr. 21.

<sup>122</sup> Comité de la CEDAW, *Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres a México*. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 27 de julio de 2012, párrs. 20-21. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/455/39/PDF/N1245539.pdf?OpenElement> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>123</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*. 20 de diciembre de 2011. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>124</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párrs. 202-203.

203. Dada la presencia masiva de migrantes, tanto mexicanos que intentan cruzar la frontera con EUA como de extranjeros que se internan en México con el propósito de cruzar a EUA, la criminalización aludida se presenta como un problema bastante generalizado. Los migrantes que se internan en el país no sólo sufren los rigores del demandante viaje hasta la frontera con EUA, sino que también a menudo son victimizados por delincuentes comunes y algunas autoridades inescrupulosas en su marcha hacia la frontera norte. Si bien la victimización de migrantes a manos de delincuentes y funcionarios inescrupulosos se da a lo largo del territorio mexicano, los problemas tienden a concentrarse en las zonas fronterizas donde la presencia de los migrantes es más concentrada y pasa menos desapercibida. En este sentido, numerosos puntos fronterizos de alta circulación, tanto al sur del país en el límite con Guatemala y Belice como en la larga frontera con EUA, presentan las características arriba enunciadas. En estas áreas elementos y bandas criminales operan con un alto grado de impunidad. Esta situación se ve agravada por la actitud de ciertos agentes del Estado que extorsionan a los migrantes o de otros agentes que no toman las medidas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar los delitos en contra de los migrantes.<sup>125</sup>

97. Por su parte, en el informe de la visita a México de 2002 de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, también se destacaba la situación de vulnerabilidad que viven los migrantes en su tránsito por México, la cual evidenciaba un clima general de hostigamiento y aprovechamiento de su situación de vulnerabilidad. En dicho informe se señalaba que los migrantes eran sometidos a asaltos, malos tratos o ejecuciones en caso de que opusiesen resistencia por bandas de delincuentes dedicadas exclusivamente a asaltar migrantes, así como de casos de estafas y secuestros de migrantes perpetrados por parte de sus “coyotes” o “polleros”. En el caso de las mujeres, eran frecuentes los testimonios de amenazas, abusos y violaciones sexuales delante de sus esposos e hijos por parte de los delincuentes. El informe también señala que abusos de esta clase, así como extorsiones y amenazas de violación sexual, eran frecuentemente cometidos por funcionarios estatales. Asimismo, la Relatora destacó que en este tipo de delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes predominaba la impunidad<sup>126</sup>.

98. En 2008, seis años después de la primera visita de la Relatora de las Naciones Unidas, el siguiente Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Dr. Jorge Bustamante, realizó una segunda visita a México, en la que nuevamente destacó que la situación de violencia y las violaciones a los derechos humanos en contra de las personas migrantes se habían mantenido e incluso incrementado. En su informe, el Relator de las Naciones Unidas sostuvo que

<sup>125</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párrs. 202-203.

<sup>126</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002, párrs. 17-27.

La migración transnacional sigue siendo un negocio en México, gestionado principalmente por redes transnacionales de bandas involucradas en el contrabando, la trata de personas y el tráfico de drogas, con la colaboración de las autoridades locales, municipales, estatales y federales. Estas prácticas están directamente relacionadas con el aumento de los casos de violencia contra las mujeres y los niños, especialmente a lo largo de las fronteras septentrional y meridional y en los lugares de tránsito. Como tal, la impunidad por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes es un fenómeno generalizado. Con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles del gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las redes de bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra los migrantes continúan. Los migrantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua parecen constituir la mayoría de las víctimas<sup>127</sup>.

99. Asimismo, a lo largo de su visita a México de 2011, el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH y su delegación recibieron múltiples testimonios de migrantes que señalaban haber sido víctimas de los delitos y violaciones a sus derechos humanos por parte de miembros de organizaciones criminales y de agentes estatales. La información recibida de parte del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil, así como por los testimonios de migrantes y de sus familiares coincide en que los migrantes en tránsito por México suelen ser víctimas de robos, extorsiones, secuestros, trata de personas, asesinatos, desapariciones forzadas, así como diversas formas de violencia física, psicológica y sexual.

100. Con relación a la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular que transitan a través de México, la Comisión observa con suma preocupación que los robos, extorsiones, secuestros, agresiones físicas y psicológicas, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones de los que son víctimas, y que ya se advertían desde la primera visita de la Relatoría a México en 2002, no solo han continuado sino que incluso han empeorado de forma dramática con el paso de los años. La Comisión nota que ha habido una expansión de las redes de tráfico de migrantes que funcionan en la región, las cuales se extienden a lo largo de los países de origen y tránsito de los migrantes hasta los países de destino. Sin embargo, respecto a la situación observada en 2002, la principal diferencia, observa la Comisión, ha sido el involucramiento pleno por parte de organizaciones del crimen organizado, en especial carteles del narcotráfico, en actividades relacionadas con el secuestro de migrantes, la trata de personas, el tráfico de migrantes, así como en otros delitos y violaciones a los derechos humanos que cometen al tiempo que realizan los hechos mencionados anteriormente. Durante los últimos años se ha evidenciado un aumento del accionar delictivo de organizaciones transnacionales del crimen organizado en México y Centroamérica, en particular de carteles del narcotráfico y pandillas. Esto ha llevado a que, hoy por hoy, diversas organizaciones del crimen organizado sean las principales responsables de la violencia y criminalidad que afecta a

<sup>127</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2*, 24 de marzo de 2009, párr. 65.

los migrantes, hechos que antes eran principalmente atribuidos a la delincuencia común y a agentes estatales<sup>128</sup>.

101. El involucramiento de organizaciones criminales en el negocio de la migración irregular se explica por los altos beneficios que genera esta en comparación con el bajo nivel de riesgo que implica para estas organizaciones la comisión de delitos en contra de los migrantes. En la actualidad, la migración transnacional irregular representa una de las principales fuentes de ingresos para el crimen organizado en México y en la región. A su vez, factores como el amplio alcance transnacional de estas organizaciones, la convergencia entre las rutas migratorias y las rutas del tráfico de drogas y de armas, así como la colusión de diversas autoridades estatales, han facilitado la incursión de las organizaciones criminales en un negocio que anualmente les reporta millones de pesos y de dólares: la explotación de la migración irregular. El deterioro de la situación de seguridad en México ha tenido efectos más notorios en las zonas fronterizas y alrededor de las rutas migratorias que utilizan los migrantes en situación irregular al atravesar el territorio mexicano.

102. El control territorial de estas organizaciones criminales, así como el alto nivel de violencia que caracteriza su accionar, han sumido en una situación de extrema vulnerabilidad a los migrantes en situación irregular que intentan desplazarse a través de los territorios en los que operan estas organizaciones. En adición a lo anterior, los altos beneficios económicos que genera el secuestro de migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes han conllevado a que muchos de estos delitos y violaciones a los derechos humanos se hayan perpetrado por la colusión entre distintas autoridades estatales y organizaciones criminales. Más allá de los recursos económicos que obtienen las organizaciones criminales por los secuestros, extorsiones y robos en contra de migrantes, también es necesario tener en cuenta los beneficios que reciben estas organizaciones al obligar a los migrantes a transportar las drogas hasta Estados Unidos o por los trabajos forzados que obligan a realizar los migrantes que no pueden pagar por sus secuestros o los que son reclutados forzosamente.

103. Las redes criminales que se benefician de la migración irregular incluyen pasantes, transportistas, guías, falsificadores de documentos de identidad y la participación de ciertos funcionarios públicos, por ende, tal como lo sostuvo la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, “desmantelar aparatos delictivos de esta envergadura supone un reto inmenso para México, sobre todo debido a las grandes sumas de dinero que esta actividad genera.”<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 203.

<sup>129</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002, párr. 22.

104. Si bien la Comisión reconoce los serios desafíos que enfrenta el Estado mexicano y los esfuerzos que ha hecho para preservar la seguridad de todas las personas que se encuentran en las 32 entidades federativas de la Unión, está profundamente preocupada por la información recibida de forma reiterada que señala que los migrantes en situación irregular, así como de solicitantes de asilo y refugiados, son víctimas de continuos abusos y actos de violencia, los cuales son cometidos por organizaciones del crimen organizado, delincuentes comunes y agentes estatales mexicanos o mediante la aquiescencia, tolerancia u omisión de estos últimos para que actores no estatales comenten actos tales como extorsiones, secuestros, actos de violencia física, psicológica o sexual, trata de personas, asesinatos e incluso desapariciones forzadas en perjuicio de los migrantes. La fragilidad institucional, la corrupción de parte de agentes estatales, así como la impunidad que caracteriza a los delitos cometidos en contra de los migrantes en situación irregular, han favorecido ampliamente el accionar delictivo y las violaciones a los derechos humanos en contra de estas personas.

105. Dentro de este contexto, la Comisión observa que la violencia criminal no solo está afectando gravemente a los migrantes sino que también está conllevando a la migración forzada y al desplazamiento interno de un gran número de personas en México.

#### **a. Robos y extorsiones a migrantes en situación irregular**

106. En cuanto a los desafíos y graves problemas que enfrentan muchas personas que migran, la Comisión fue informada que en su recorrido a través de México los migrantes en situación irregular suelen ser víctimas de robos y extorsiones por parte de delincuentes comunes, de grupos del crimen organizado, así como en algunas ocasiones por agentes estatales, quienes les roban el dinero y las pertenencias que traen consigo, ya sea como una condición para permitirles continuar con su recorrido o como otro de los delitos que afectan a los migrantes durante sus secuestros. La Comisión fue informada de situaciones de migrantes que fueron asaltados por sus pasantes o “coyotes”, quienes luego los abandonaron desnudos en medio del desierto. Asimismo, la Comisión también ha recibido información sobre la práctica llevada a cabo por miembros del crimen organizado de cobrarles cuotas a los migrantes en situación irregular que se trasladan en el tren o de lo contrario lanzarlos del tren en movimiento o agredirlos con machetes.

107. En la frontera norte, las organizaciones del crimen organizado se encuentran ubicadas en los principales puntos de paso a lo largo de la línea, de forma que más allá del control que ejercen sobre las rutas que utilizan para el tráfico de drogas y armas, también controlan el tráfico de migrantes y la trata de personas<sup>130</sup>. El control que ejercen las organizaciones criminales en la frontera norte sobre los flujos migratorios se evidencia

<sup>130</sup> El Colegio de la Frontera Norte, Documento de trabajo: Coloquio sobre “Políticas de Seguridad en la Frontera y Derechos Humanos de los Migrantes”. Tijuana, 2011, p. 2. [Documento en el archivo de la Comisión].

a través del cobro de cuotas que tienen que pagar muchos de los migrantes que desean cruzar la línea. En diversas partes del río Bravo, los migrantes son obligados a pagar a los delincuentes cifras de 300 a 400 dólares para poder atravesarlo. La Comisión también ha sido informada de situaciones en las que las organizaciones criminales se valen de los migrantes que van a cruzar a Estados Unidos, para obligarlos a cargar y pasar las drogas al otro lado de la frontera.

108. Al respecto, la Comisión estima oportuno reiterar que al igual que con otros derechos fundamentales, la protección efectiva del derecho a la propiedad requiere garantizar que el derecho al uso y goce de la propiedad se haga efectivo mediante instrumentos legislativos y de otro tipo, y que exista un recurso sencillo y rápido ante un tribunal o corte competente para la protección contra actos que violen este derecho<sup>131</sup>.

### **b. Secuestro de migrantes en situación irregular**

109. Durante los últimos años la Comisión ha evidenciado una situación de secuestros masivos y sistemáticos de migrantes en tránsito por México por parte de organizaciones del crimen organizado, las cuales en algunos casos actúan bajo la tolerancia o con la participación de ciertas autoridades. Las víctimas suelen ser migrantes centroamericanos. El secuestro de migrantes tiene por objeto de extorsionar a sus familiares en Centroamérica o en Estados Unidos para que envíen dinero a cambio de la liberación de sus seres queridos o forzar a los migrantes a trabajar para las organizaciones del crimen organizado. Los miles de testimonios de migrantes que se cuentan durante los últimos años son una cruda muestra de la tragedia humanitaria que viven los migrantes en situación irregular al intentar atravesar México. La ocurrencia de secuestros masivos en contra de migrantes son una de las principales muestras del nivel de degradación e inseguridad que viven los migrantes en su tránsito por México. Durante sus secuestros, los migrantes suelen ser víctimas de actos de violencia física, psicológica y sexual, trata de personas, asesinatos e incluso de desapariciones.

110. En líneas generales, el *modus operandi* de los secuestradores de los migrantes es el siguiente: una vez que los migrantes son secuestrados en alguna parte de su recorrido hacia la frontera norte de México, los secuestradores les piden a los migrantes el número de teléfono algún familiar suyo en Estados Unidos o en sus países de origen, siendo el secuestro de niños y mujeres migrantes de mayor interés para las organizaciones criminales, ya que estos secuestros suelen reportarles mayores cantidades de dinero. Tan pronto los secuestradores consiguen comunicarse con algún familiar del migrante secuestrado le solicitan el pago de sumas que pueden ir desde unos cientos de dólares hasta 5000 dólares o más. La liberación de los migrantes secuestrados y la continuación de su recorrido hacia la frontera norte depende del pago de la suma establecida. Los

<sup>131</sup> Véase, CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párr. 326, citando Corte I.D.H., Caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 31 de agosto de 2001. Serie C, n° 79, párrs. 111-115.

pagos suelen hacerse a través de compañías de transferencias internacionales de dinero, tales como *Western Union* y otras agencias similares. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, el secuestro afecta por igual a todos los migrantes en situación irregular.

*Entré a México por Tenosique a mediados de abril de este año. El 16 de abril me fui en combi hasta Palenque, donde me monté al tren. No iban muchos conmigo, como 15 migrantes. Llegamos hasta Tierra Blanca, donde tomamos otro tren, y en el último túnel después de Orizaba fuimos asaltados arriba del tren. Los asaltantes iban vestidos de azul con escopeta, uno llevaba un puñal. Arriba del tren íbamos más de 20 migrantes. Más adelante nos dijeron que los que nos asaltaron fueron los que cuidan el tren [...] En Apizaco, ya íbamos en el tren como 200 personas, desde abajo del tren 4 personas empezaron a disparar contra el tren y decían que era un registro. El tren iba despacio, todo el mundo se desperdigó. Ya abajo los cuatro que estaban armados nos rodearon como a 17 de migrantes y nos metieron en una camioneta negra, era como la 1 de la mañana. De ahí nos llevaron a San Luis Potosí, donde nos llevaron a una casa cerrada dentro de la ciudad. Yo me di cuenta de que era en la ciudad porque se escuchaba el ruido de los carros [...] Allí estuvimos secuestrados los 17 por tres días. Nos pidieron de rescate 7000 dólares por cada uno. A todos nos obligaron a darles los teléfonos de nuestras familias. Nos decían que si no mandaban el dinero nos mataban. Mi papá mandó el dinero, después de eso me fueron a dejar fuera de la ciudad. De allí me fui en tren para Huehuetoca [Estado de México]. Allí me entregué a Migración, les quise explicar lo que le había sucedido, pero ni siquiera me dieron opción. Me dijeron que así como había entrado a México así me regresara. En Lechería también intenté entregarme pero me dijeron lo mismo. Usted no sabe lo que es esto, he llorado todo el camino, estoy arrepentido de haber venido. Yo solo quiero regresar a mi país<sup>132</sup>.*

111. El pago de los secuestros no garantiza que los migrantes sean liberados. La Comisión ha tenido conocimiento de casos de familiares tras haber pagado aún siguen esperando por la liberación de sus familiares sin que esto efectivamente haya sucedido. Durante el tiempo que se encuentran privados de su libertad los migrantes son sometidos a toda clase de vejaciones por parte de sus captores. La suerte de aquellos migrantes que no logran que sus secuestros sean pagados oscila entre ser víctimas de explotación sexual o ser forzados a trabajar para las organizaciones que les secuestraron o la muerte. La delegación recibió el testimonio de una joven salvadoreña en Tierra Blanca (Veracruz), quien manifestó que

*A mí me secuestraron con más de 200 personas por Coatzacoalcos. Cuando nos secuestraron mataron a más de 40 personas. De ahí nos llevaron hasta Reynosa, Tamaulipas. Me dieron 72 horas para que mi familia pagara 3800 dólares para que*

<sup>132</sup> Testimonio de un migrante hondureño al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

*me liberaran o si no que me mataban. Mi familia les pagó lo que habían pedido para que me soltaran, pero igual me tuvieron secuestrada como por 40 días [...] Yo lo único que quería era morirme para no tener que seguir viendo las atrocidades que esa gente hacía [...] Los migrantes no le hacemos daño a nadie sólo con pasar, no le hacemos daño a nadie [...] Yo puse la denuncia después de que me soltaran pero nunca me respondieron si investigaron y qué pasó con eso. Yo tengo miedo por la vida de mis hijos y que nos vaya a pasar algo<sup>133</sup>.*

112. Otro testimonio describió el caso de un migrante secuestrado cuya familia se vio obligada a vender el terreno en que vivía para poder pagar el rescate. Su hermana expresó ante la delegación de la CIDH que tras la liberación de su hermano, su familia aún continuaba pagando un monto mensual a los secuestradores, ya que estos los mantenían amenazados. En muchos casos, las personas que brindaron estos testimonios a la CIDH indicaron que no habían denunciado estos hechos a las autoridades por temor a sufrir represalias de parte de la delincuencia organizada o de agentes estatales. La delegación también recibió testimonios de personas que dijeron haber sido detenidas por funcionarios del Instituto Nacional de Migración y/o por policías que los habrían entregado a bandas criminales. Por su parte, los migrantes y familiares de migrantes que presentaron denuncias ante autoridades competentes expresaron su escepticismo sobre la posibilidad de que las investigaciones avancen y que las personas responsables por estos hechos sean juzgadas y sancionadas.

113. Ante la falta de información estadística y de cifras oficiales respecto a la magnitud del secuestro de migrantes en México, desde el 2008 la CNDH<sup>134</sup> se dio a la labor de documentar esta problemática con el objetivo de visibilizar la alta incidencia que estaba teniendo el secuestro de migrantes en situación irregular a lo largo de gran parte del territorio mexicano, así como la falta de respuesta por parte de las autoridades estatales. En su primer informe sobre casos de secuestros en contra de migrantes, en un periodo de 6 meses, comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, la CNDH pudo documentar la ocurrencia de por lo menos 198 casos de secuestros colectivos de migrantes, los cuales involucraban 9758 víctimas en México.<sup>135</sup> Sin embargo, es importante destacar, tal como lo hizo la CNDH, que el informe solo presenta una cifra mínima y no una relación exhaustiva de todos los secuestros, dada la naturaleza del delito y las limitaciones

<sup>133</sup> Testimonio dado por una joven salvadoreña al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

<sup>134</sup> La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el principal organismo público autónomo encargado de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado (b) y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2.

<sup>135</sup> CNDH, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, pp. 9 y ss. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009\\_migra.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009_migra.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

del informe. Por ende, la cifra oculta de los secuestros en contra de migrantes puede ser muy superior.<sup>136</sup>

114. De los 9.758 secuestros de migrantes que fueron documentados en el 2009 por la CNDH, 9.194 fueron atribuidos directamente a organizaciones criminales, 35 a autoridades estatales y 56 a delincuentes y autoridades de los tres órdenes de gobierno.<sup>137</sup> La participación de organizaciones criminales, tales como el Cartel de Los Zetas, el Cartel del Golfo y otras organizaciones criminales, en la perpetración de secuestros masivos de migrantes a lo largo del territorio mexicano ha sido ampliamente documentada por diversas organizaciones<sup>138</sup>. En su informe, la CNDH señalaba que el monto de rescate que se pide a las víctimas oscila entre 1500 a 5000 dólares. El monto promedio exigido a las víctimas identificadas en dicho informe era de 2500 dólares por persona, lo que significa que los 9758 casos de víctimas identificadas habrían representado para los secuestradores una ganancia cercana a los 25 millones de dólares en un lapso de seis meses<sup>139</sup>.

115. A raíz de la situación de secuestros masivos y sistemáticos de migrantes en tránsito por México, el 22 de marzo de 2010, en el marco del 138° del Periodo de Sesiones de la CIDH, se llevó a cabo la audiencia pública sobre la “Situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México”. Las organizaciones de la sociedad civil que solicitaron la audiencia evidenciaron los diferentes desafíos que representa la problemática del secuestro de migrantes en México para la salvaguarda de sus derechos humanos<sup>140</sup>. Tal como lo señalará en dicha audiencia el padre Pedro Pantoja, asesor general de las organizaciones Humanidad sin Fronteras, Frontera con Justicia y Belén Posada del Migrante, tomando como base las estimaciones de la CNDH, en todo 2009 se habrían producido más de 18 000 secuestros en contra de migrantes en México; estos crímenes pueden llegar a reportar al año alrededor de 50 millones de dólares para las

<sup>136</sup> CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, p. 9.

<sup>137</sup> CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, pp. 9 y ss.

<sup>138</sup> Véase, entre otros, Comisión Nacional de los Derechos Humanos: *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro de Migrantes*. México D.F.: 15 de junio de 2009, pp. 9 y ss.; Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México*. Amnistía Internacional: Madrid, 2010, pp. 11 y ss.; Belén Posada del Migrante, Frontera con Justicia A.C. y Humanidad sin Fronteras A.C., *Sexto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México*. Saltillo Coahuila: Junio de 2010; CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011; Brigadas Internacionales de Paz, *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*. México, 2013, pp. 23 y ss.

<sup>139</sup> CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009.

<sup>140</sup> La audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano fue solicitada por el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), el Servicio Jesuita a Migrantes en México, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, la Dimensión de la Pastoral de la Movilidad Humana, la Casa de Migrantes Hermanos en el Camino, el Albergue de Nuestra Señora de Guadalupe, el Albergue Guadalupano de Tierra Blanca, el Servicio Jesuita de Jóvenes Voluntarios, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, Frontera Con Justicia y Humanidad Sin Fronteras. Para mayor información, véase, CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 138 Período de Sesiones, Washington, D.C.: 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=118>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

bandas del crimen organizado que se dedican al tráfico de migrantes, la trata de personas y el tráfico de drogas.<sup>141</sup>

116. En febrero de 2011 la CNDH publicó un segundo informe sobre secuestro de migrantes. En dicho informe la CNDH documentó la ocurrencia de 214 secuestros colectivos de migrantes, con un total de 11 333 migrantes víctimas de secuestro en el periodo comprendido entre abril a septiembre de 2010. De acuerdo con la mayor parte de los testimonios de víctimas y testigos de secuestros, los Estados de mayor riesgo eran Veracruz, seguido de los Estados de Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas.<sup>142</sup> Respecto de la nacionalidad de las víctimas y testigos que brindaron su testimonio, la mayor parte eran hondureños, salvadoreños, guatemaltecos y en un menor número mexicanos y de otras nacionalidades. En el informe de la CNDH se destaca la participación de agentes estatales en la comisión de secuestros de migrantes. Según dicho informe, en el 8.9 % de los secuestros documentados hubo autoridades gubernamentales involucradas. Las cifras de este informe no solo reflejaron un aumento en el número de secuestros de migrantes, sino también de la participación de agentes estatales en la comisión de estos.<sup>143</sup>

117. Por su parte, en abril de 2011 la Cancillería de El Salvador presentó su primer “Informe sobre Violaciones de los Derechos Humanos y Delitos Graves en Perjuicio de Personas Salvadoreñas Migrantes en México”, en que señalaba que la red consular de El Salvador en México y la Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería registraron diversos delitos graves y violaciones a los derechos humanos en contra de 250 personas migrantes de origen salvadoreño durante 2010. De manera coincidente con otros informes, el informe de la Cancillería salvadoreña concluyó que el secuestro era uno de los principales delitos que afectaban a los migrantes salvadoreños. Según el informe, la red consular salvadoreña registró 12 casos colectivos de secuestro a migrantes salvadoreños que afectaron a 55 (42 hombres – entre ellos 4 menores de edad – y 13 mujeres). Es necesario señalar, tal como lo señala la Cancillería, que este informe se ve limitado, por el hecho de que la red consular salvadoreña funciona principalmente en el sur de México, por lo cual las cifras podrían ser mayores<sup>144</sup>.

118. La grave situación de inseguridad que afrontan los migrantes en México también llevó a que en mayo de 2011 el Comité de Protección de Todos los Derechos de los

<sup>141</sup> Cfr. CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 138 Período de Sesiones, Washington, D.C.: 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=118>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>142</sup> CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011, p. 27

<sup>143</sup> CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011, p. 26.

<sup>144</sup> Véase, Cancillería de El Salvador, *Informe sobre Violaciones de los Derechos Humanos y Delitos Graves en Perjuicio de Personas Salvadoreñas Migrantes en México*. El Salvador, 2011, pp. 18 y ss. [Documento en el archivo de la Comisión]. Resumen ejecutivo del informe disponible en: [http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&id=1336&lang=es&view=item&print=1&tmpl=component](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&id=1336&lang=es&view=item&print=1&tmpl=component). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Trabajadores Migratorios y sus Familiares de Naciones Unidas expresase su preocupación en sus Observaciones Finales a México.<sup>145</sup> Al respecto el Comité sostuvo que

El Comité expresa su profunda preocupación por el alarmante número de secuestros y extorsiones de que han sido víctimas los trabajadores migratorios indocumentados provenientes de la Frontera Sur, así como por los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, las desapariciones y muertes de que han sido víctimas, principalmente por grupos delincuenciales nacionales e internacionales organizados. Preocupan asimismo al Comité las alegaciones según las cuales estas violaciones de derechos humanos se llevan a cabo con la participación de autoridades públicas, o mediante la complicidad o con la aquiescencia y/o connivencia de autoridades federales, estatales y municipales. Preocupa además que la violencia contra los migrantes se haya extendido más allá de las zonas fronterizas y que abarque las principales rutas de tránsito de la población migrante. El Comité toma nota de las diferentes acciones tomadas por las autoridades ante el fenómeno de secuestro de migrantes. Sin embargo, le preocupa que prevalezca la impunidad de estos crímenes, en especial en casos paradigmáticos como el secuestro y asesinato de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos ocurrido en agosto de 2010 en Tamaulipas, y el secuestro de 40 trabajadores migratorios ocurrido en el estado de Oaxaca en diciembre de 2010<sup>146</sup>.

119. A finales de marzo de 2011 se reportaron secuestros masivos de decenas de personas que se desplazaban a través de líneas de autobuses de pasajeros desde diferentes partes de México hacía estaciones de San Fernando (Tamaulipas). Entre las personas secuestradas se encontraban migrantes mexicanos y de otras nacionalidades que se dirigían a Estados Unidos. Durante su visita a San Fernando, la delegación de la CIDH visitó las estaciones de autobuses de Oriente, Transpaís y Noreste. Al entrevistar a varias de las personas que se encontraban trabajando en las estaciones, estas manifestaron que no sabían nada respecto de la ocurrencia de tales secuestros.

120. Un funcionario de la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas manifestó que por el temor a las represalias estos hechos no suelen ser denunciados. Las empresas de autobuses no denunciaron los secuestros de los autobuses; solo 2 de los conductores declararon sobre la ocurrencia de los mismos; a quienes solo se les brindó protección en su hogar, pero no en su lugar de trabajo. Con relación a los pasajeros, manifestó que solo contaban con 3 denuncias de desapariciones, sin que para ese momento hubiesen podido localizar a ninguna de las personas desaparecidas. Sobre el secuestro y la desaparición de personas en Tamaulipas, expresó que si bien no contaba con las cifras exactas en ese momento, mensualmente no recibían casi denuncias sobre secuestro, pero sí un número considerable de denuncias de desapariciones.

<sup>145</sup> Naciones Unidas, Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Observaciones Finales a México. 3 de mayo de 2011, p. 6, párrs. 29-30.

<sup>146</sup> Naciones Unidas, Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Observaciones Finales a México. 3 de mayo de 2011, p. 6, párr. 29.

121. Apesar de que para el momento en que se llevó a cabo la visita habían transcurrido pocos meses desde la ocurrencia de los secuestros de los pasajeros de los autobuses, la delegación de la CIDH observó que no se habían implementado medidas especiales de vigilancia en las estaciones. Sobre esta cuestión, el responsable de la Marina en la zona manifestó que la Marina estaba ejerciendo las funciones de seguridad pública en todo el municipio de San Fernando, ya que por los recientes hechos de violencia que habían tenido lugar en dicho municipio, había permanecido sin policía por cerca de 3 meses. Respecto de la seguridad de las estaciones y de los autobuses, el comandante de la Marina expresó que las medidas que habían implementado incluyeron patrullajes sobre las áreas urbanas y puntos de seguridad constante (retenes) en diferentes partes del municipio por lapsos de 10 a 15 minutos. Asimismo, manifestó que el destacamento de la Marina más cercano al área urbana del municipio se encontraba a unos 30 minutos de este.

122. Adicionalmente, el 19 de abril de 2011 fueron liberados 68 migrantes en Reynosa (Tamaulipas), entre las cuales se encontraban 12 centroamericanos en situación irregular (8 guatemaltecos, 2 hondureños, 1 salvadoreño y 1 panameño), quienes manifestaron haber sido privados de su libertad mientras viajaban en autobuses de pasajeros, tanto en el trayecto hacia la Central Camionera de Reynosa como en la misma central de autobuses. Las personas liberadas señalaron que sus secuestradores señalaron ser miembros del Cartel del Golfo.<sup>147</sup>

123. El 9 de mayo de 2011 el Instituto Federal de Defensoría Pública informó públicamente que había atendido 120 migrantes, 81 mexicanos y 39 extranjeros, principalmente centroamericanos, que habían sido secuestrados mientras intentaban llegar a Estados Unidos y que fueron rescatados por miembros de las Fuerzas Armadas en diversos operativos en el estado de Tamaulipas. Un grupo de estos migrantes, de origen centroamericano, identificaron a agentes del INM como las personas que los bajaron de un camión de pasajeros, cuando viajaban a la frontera, y los entregaron a hombres armados que las autoridades ministeriales identificaron como integrantes de la delincuencia organizada. En el caso de los migrantes de origen extranjero, se consideró que no era seguro enviarlos a las estaciones migratorias luego de la identificación de los agentes del INM, por lo que la PGR determinó ubicarlos en otro lugar.<sup>148</sup>

124. En el marco de la visita del Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México, las autoridades de la PGR informaron que la corrupción de algunas entidades policíacas y de agentes del INM ha agravado la situación de los migrantes. La Comisión toma nota de lo señalado por la CNDH, en el sentido de que en el contexto actual

<sup>147</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Boletín de Prensa n° 248 – *Libera Policía Federal a 68 personas entre ellos 12 indocumentados víctimas de privación ilegal de la libertad en Reynosa, Tamaulipas*. México, D.F., 20 de abril de 2011.

<sup>148</sup> Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura, Instituto Federal de Defensoría Pública, *Comunicado n°17: Atiende el Instituto Federal de Defensoría Pública a 120 migrantes víctimas de secuestro*. México, D.F., 9 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/comunicados%20prensa/docsComunicadosPrensa/2011/comunicado17.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

“quizás el principal obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos humanos en México lo constituye el binomio corrupción-impunidad, realidades que constituyen el mayor atentado en perjuicio del Estado de derecho”<sup>149</sup>.

125. Durante la visita del Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México se recibieron los testimonios de migrantes que fueron secuestrados y lograron escapar o ser liberados. Los migrantes informaron sobre casos de secuestros de migrantes a lo largo de diferentes Estados de México, en especial en los Estados de Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Oaxaca, San Luis Potosí, Coahuila, Chiapas, entre otros. El Relator de la CIDH también recibió testimonios de mujeres migrantes que expresaron haber estado secuestradas junto a varios centenares de personas; una de ellas manifestó que había estado secuestrada en una casa en una zona rural junto a unas 200 personas y otra señaló que había unas 400 personas secuestradas junto a ella.

126. El 9 de julio de 2012 la Secretaría de Seguridad Pública (en adelante “la SSP”) informó que, en el marco de un operativo contra un grupo de presuntos traficantes de personas, la Policía Federal rescató a 85 migrantes de una casa de seguridad ubicada en inmediaciones de Reynosa (Tamaulipas). Los migrantes que se encontraban en la casa de seguridad eran 44 salvadoreños, 27 hondureños y 14 guatemaltecos. Entre los migrantes rescatados se encontraban 10 menores de edad. La SSP informó que este operativo conllevó a la detención de dos sujetos de 18 y 20 años, quienes fueron puestos a disposición del Ministerio Público de la Federación<sup>150</sup>. A finales de agosto de 2012 el Ejército liberó a 77 migrantes en situación irregular, quienes eran mantenidos ocultos en un domicilio en Reynosa (Tamaulipas). Este operativo conllevó a la detención de dos personas, quienes fueron puestos a disposición de la PGR, por la probable comisión del delito de violación a la Ley General de Población<sup>151</sup>.

127. Sobre la repetición de estos hechos en zonas que ya han sido identificadas como de alto riesgo para los migrantes, la Comisión considera sumamente preocupante que hechos de esta naturaleza se sigan repitiendo en lugares que ya han sido plenamente identificados como lugares o municipios de riesgo para los migrantes, tal como son los casos de San Fernando y Reynosa, ambos en Tamaulipas, los cuales, según la CNDH, hacen parte de los 71 municipios en los que los migrantes corren riesgo de ser víctimas de la delincuencia<sup>152</sup>.

<sup>149</sup> CNDH, Datos sobre medidas cautelares de defensores de los derechos humanos de migrantes: 2005 a abril de 2012. México, D.F., mayo de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>150</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Boletín de Prensa n°175 – *Policía Federal detiene a dos presuntos traficantes de indocumentados, y rescata a 89 migrantes en el Estado de Tamaulipas*. México, D.F., 9 de julio de 2012.

<sup>151</sup> Milenio, *Rescatan en Reynosa a 77 indocumentados*. México, D.F., 19 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5f85dc37bae584f7f6e9502242e46d2b>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>152</sup> CNDH, *Comunicado de Prensa: Identifica CNDH zonas de riesgo para migrantes*. México, D.F., 18 de abril de 2011. CGCP/092/11.

128. La Comisión recibió información de que el 2 de octubre de 2012 aproximadamente 40 personas migrantes fueron secuestradas en Medias Aguas (Veracruz) por un grupo de hombres que se trasladaban en camionetas. Hechos que pudieron ser de conocimiento público gracias al testimonio de un migrante que sobrevivió a pesar de haber sido golpeado en la cabeza con un machete por los secuestradores.

129. Por otra parte, los secuestros perpetrados por organizaciones criminales como el Cartel de Los Zetas o el Cartel del Golfo también están teniendo un grave impacto sobre los migrantes deportados desde Estados Unidos. La Comisión ha recibido información que indica que en muchos casos los migrantes mexicanos que son deportados desde Estados Unidos a ciudades fronterizas al norte de México son altamente vulnerables de ser sujetos de secuestros, extorsiones y otros delitos. Situación que se agrava cuando las deportaciones son realizadas en horas de la madrugada y sin dar aviso a las autoridades del INM de México.

130. Durante su visita a Reynosa (Tamaulipas), la Comisión fue informada de casos de migrantes mexicanos que tras ser deportados fueron secuestrados por organizaciones criminales como el Cartel de Los Zetas o el Cartel del Golfo, que los encierran en casas de seguridad, catacumbas de panteones, entre otros lugares. Las personas migrantes son fuertemente golpeadas durante su secuestro, y en ocasiones su paso a Estados Unidos está condicionado a que pasen droga a territorio estadounidense. Esta situación es particularmente notoria en el estado de Tamaulipas (véase Tabla 1).

**TABLA 1** Número total de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos y número total de eventos de repatriación de mexicanos a Tamaulipas, según rangos de edad y sexo | 2012

Entidad federativa	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Rangos de edad y sexo													
<b>Total General</b>	<b>28.740</b>	<b>32.064</b>	<b>42.418</b>	<b>38.408</b>	<b>35.877</b>	<b>29.797</b>	<b>26.357</b>	<b>28.682</b>	<b>26.155</b>	<b>30.039</b>	<b>27.005</b>	<b>23.950</b>	<b>369.492</b>
<b>Total de 18 años y más</b>	<b>27.235</b>	<b>30.458</b>	<b>40.195</b>	<b>36.642</b>	<b>34.515</b>	<b>28.687</b>	<b>25.232</b>	<b>27.330</b>	<b>24.964</b>	<b>28.597</b>	<b>25.703</b>	<b>22.805</b>	<b>352.363</b>
Hombres	24.885	27.620	36.590	33.042	31.378	26.067	22.711	24.643	22.382	25.558	23.142	20.562	318.580
Mujeres	2.350	2.838	3.605	3.600	3.137	2.620	2.521	2.687	2.582	3.039	2.561	2.243	33.783
<b>Total de menores de 18 años</b>	<b>1.505</b>	<b>1.606</b>	<b>2.223</b>	<b>1.766</b>	<b>1.362</b>	<b>1.110</b>	<b>1.125</b>	<b>1.352</b>	<b>1.191</b>	<b>1.442</b>	<b>1.302</b>	<b>1.145</b>	<b>17.129</b>
Hombres	1.268	1.382	1.887	1.514	1.172	907	889	1.105	970	1.232	1.082	932	14.340
Mujeres	237	224	336	252	190	203	236	247	221	210	220	213	2.789
<b>Tamaulipas</b>	<b>8.541</b>	<b>9.009</b>	<b>13.121</b>	<b>13.370</b>	<b>13.583</b>	<b>10.423</b>	<b>9.302</b>	<b>9.952</b>	<b>9.549</b>	<b>9.428</b>	<b>8.288</b>	<b>7.470</b>	<b>122.036</b>
<b>Total de 18 años y más</b>	<b>8.143</b>	<b>8.626</b>	<b>12.522</b>	<b>12.885</b>	<b>13.193</b>	<b>10.062</b>	<b>8.980</b>	<b>9.432</b>	<b>9.131</b>	<b>8.996</b>	<b>7.947</b>	<b>7.254</b>	<b>117.171</b>
Hombres	7.553	7.903	11.537	11.823	12.213	9.285	8.189	8.488	8.290	8.002	7.173	6.628	107.084
Mujeres	590	723	985	1.062	980	777	791	944	841	994	774	626	10.087
<b>Total de menores de 18 años</b>	<b>398</b>	<b>383</b>	<b>599</b>	<b>485</b>	<b>390</b>	<b>361</b>	<b>322</b>	<b>520</b>	<b>418</b>	<b>432</b>	<b>341</b>	<b>216</b>	<b>4.865</b>
Hombres	321	328	504	397	313	271	232	398	315	356	255	166	3.856
Mujeres	77	55	95	88	77	90	90	122	103	76	86	50	1.009

Fuente: Boletín mensual de estadísticas migratorias 2012  
Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

131. La Comisión fue informada de que personas fuertemente armadas –vinculadas al narcotráfico, así como al secuestro, la trata y el tráfico de migrantes– han ingresado a los albergues y casas del migrante ubicadas en ciudades fronterizas de Tamaulipas en varias ocasiones bajo el pretexto de buscar a miembros de organizaciones criminales contrarias. En dos ocasiones, decenas de migrantes fueron sacados de los albergues sin que se volviese a saber sobre su paradero. También son comunes los secuestros realizados por estas organizaciones criminales en la terminal de autobuses de Matamoros, donde secuestran a los migrantes que llegan o a los migrantes deportados que están intentando regresar a sus lugares de origen. Tras la visita, la Comisión ha seguido recibiendo información que señala que es frecuente el secuestro de las personas deportadas mexicanas en Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, sin embargo, dichos secuestros no suelen ser denunciados por el temor de las personas que habitan en dichos municipios a ser víctimas de represalias por parte de las organizaciones criminales<sup>153</sup>. Respecto a esta situación es ilustrativo el artículo publicado en el diario *Los Angeles Times* el 8 de septiembre de 2012, en el cual se informaba que

Las autoridades de inmigración estadounidenses han incrementado de manera considerable las deportaciones a uno de los campos de batalla más cruentamente disputados en la guerra contra las drogas, el estado de Tamaulipas, en donde pocos migrantes tienen alguna conexión o familiar.

Las repatriaciones a las sitiadas ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo aumentaron casi cinco veces a 124.729 el año pasado de 25.376 en 2006, según el Instituto Nacional de Migración de México. Más de una cuarta parte de todos los deportados de los EE.UU. son enviados a Tamaulipas, a pesar de que la violencia aquí se intensifica.

Los deportados que llegan a Matamoros son instruidos rápidamente sobre los peligros que enfrentarán. En el momento en que estos 20 hombres [deportados] cruzaron el Puente Internacional Gateway de Brownsville, Texas, agentes de camisa naranja del Grupo Beta, la fuerza mexicana encargada de proteger a los migrantes, los reunieron para una charla:

*Las bandas de criminales los consideran como ricos objetivos.*

Ellos tratarán de obtener los números de teléfono de sus familiares en los EE.UU. para rescates.

*Marquen el 0 después de realizar llamadas en teléfonos públicos para que no se pueda acceder a los números previamente marcados...*<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, *Síntesis de la situación de las personas repatriadas de origen mexicano por el estado de Tamaulipas. Documento enviado al Comisionado Felipe González, Relator sobre Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, D.F., 21 de septiembre de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>154</sup> Los Angeles Times, *Deportees to Mexico's Tamaulipas preyed upon by gangs*. Los Angeles: 9 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.latimes.com/news/local/la-me-deportee-danger-20120909,0,3634417.story>.

132. Dada la situación de violencia generalizada y de violaciones masivas de los derechos humanos de las personas migrantes y de las personas deportadas que se vive en la actualidad en el Estado de Tamaulipas, la Comisión estima que las deportaciones de migrantes mexicanos a dicho Estado, así como a otras zonas que ya han sido previamente identificadas como zonas de alto riesgo para los migrantes, colocan a las personas deportadas en una situación de extrema vulnerabilidad y de amenaza para su vida, integridad, seguridad y libertad personal. Si bien los Estados tienen la potestad de deportar a aquellas personas migrantes cuya situación migratoria sea irregular, esta potestad se encuentra limitada por el respeto y garantía de sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este orden de ideas, la Comisión considera que derivado de sus obligaciones en materia de derechos humanos los Estados tienen la obligación de abstenerse de llevar a cabo deportaciones a aquellas zonas donde exista un riesgo mayor de violación para los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal de las personas son deportadas. La Comisión observa que debido a las circunstancias actuales de violencia e inseguridad que afectan al Estado de Tamaulipas y a la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes deportados en dicho Estado, deportar a una persona a Tamaulipas implicaría poner en riesgo de ocasionar un daño irreparable a sus derechos a la vida, la integridad y la libertad personal.

133. La Comisión observa que algunos de los puertos de entrada del Estado de Tamaulipas se encuentran en municipios que han sido ampliamente identificados como zonas de riesgo para los nacionales mexicanos que migran o que son deportados y para migrantes en situación irregular. En vista de lo anterior, la Comisión hace un llamado al Estado mexicano a redoblar sus esfuerzos con las autoridades de Estados Unidos de América de forma que las deportaciones se lleven a cabo en lugares y horarios donde no se ponga en peligro la vida, integridad y libertad de los nacionales mexicanos que sean deportados. La Comisión también insta al Estado a buscar, en conjunto con los Estados Unidos de América, un mecanismo que garantice que la deportación de nacionales mexicanos se haga hasta sus lugares de origen o lo más cercanos a estos, así como evitar que las deportaciones se sigan llevando a cabo en zonas de riesgo para estas personas<sup>155</sup>. Hasta tanto se implementan las medidas señaladas anteriormente, la Comisión estima necesario que el Estado mexicano establezca e intensifique las medidas de seguridad de los puntos de recepción de nacionales mexicanos deportados o repatriados desde los Estados Unidos de América.

134. El Estado mexicano destacó que, con la intención de ofrecer una repatriación segura, humana, y ordenada de nacionales mexicanos al interior de México, se llevó a cabo el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM), durante el 2 de octubre al 29 de noviembre de 2012. El programa permitió que el Departamento de

---

[Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>155</sup> Véase, Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaria de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos. Firmado en la Ciudad de México el 20 de febrero de 2004.

Seguridad Interna de los Estados Unidos de América realizara las repatriaciones de los nacionales mexicanos vía aérea de El Paso, Texas, a la Ciudad de México, Distrito Federal, para que posteriormente, el INM, en coordinación con otras autoridades y entidades correspondientes, brindaran transportación terrestre al lugar de residencia de las personas repatriadas, ofreciéndoles opciones para reincorporarse a la actividad económica y social de su comunidad. México reportó que durante dicho período se recibió un total de 18 vuelos, beneficiando un total de 2,364 personas repatriadas mexicanas. México destacó el apoyo de la OIM que operó los aspectos logísticos relacionados al transporte local y la impresión y distribución entre los repatriados de la Guía PRIM que contenía información sobre el Seguro Popular y opciones de trabajo en sus estados. El 13 de febrero de 2013, el Estado mexicano señala que sostuvo una reunión con autoridades del Gobierno estadounidense en la cual se manifestó su interés para que el PRIM fuera un programa permanente. De esta reunión se firmó el *Memorandum de Coordinación sobre Procedimientos de Repatriación Interior entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América para una Repatriación Segura, Humana y Ordenada de Nacionales Mexicanos al Interior de México*. México agregó que el PRIM se reinició el 11 de julio de 2013 y se han recibido 11 vuelos con un total de 1,483 participantes. Asimismo, el Estado señaló que se contempla que el PRIM concluya el 31 de diciembre de 2013.<sup>156</sup>

135. El Estado mexicano también sostuvo que cuenta con el Programa de Repatriación Humana (PRH), mediante el cual se reciben a los mexicanos repatriados de los Estados Unidos de América y se generan condiciones para que ellos se reincorporaran al desarrollo nacional en condiciones dignas y con opciones de desarrollo integral en sus comunidades. México informó que entre enero y diciembre de 2012, se registraron 331,496 eventos de repatriación en diversos módulos del PRH, de los cuales un 82% solicitaron uno o varios de los apoyos ofrecidos. En 2012, México manifestó durante el 2012 se suscribieron dos Convenios: 1) el *Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración y la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos* para otorgar en los módulos de PRH boletos de autobús a los repatriados; y 2) el *Convenio de Colaboración entre el INM y el Instituto Nacional para las Personas Adultas Mayores (INAPAM)* con la finalidad de otorgar a los repatriados adultos mayores de sesenta años los apoyos y beneficios ofrecidos por INAPAM.<sup>157</sup>

136. Además de todas las situaciones señaladas, a la Comisión le preocupa y rechaza el hecho de que aún algunas autoridades estatales nieguen la situación de violencia e inseguridad que enfrentan los migrantes en México. En particular, a la Comisión le preocupan declaraciones como las del fiscal especial en Atención al Migrante de la Procuraduría

<sup>156</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 9 y 10. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 10 y 11.

General de Justicia de Veracruz, Vito Lozano Vázquez, en las que negó que las observaciones preliminares hechas por la Relatoría señalaran serios problemas de inseguridad en perjuicio de los migrantes, y además señaló que “el relator Felipe González ha visto e informado que Veracruz es el estado en donde mejor se trata a los migrantes”, así como que “[n]o hay un doble discurso, lo que pasa es que en Veracruz no hay secuestros, y el relator de la Corte [sic] Interamericana se fue muy contento y comprobó todo lo contrario”.<sup>158</sup> En las visitas al terreno, así como en las reuniones que sostuvo el Relator y la delegación de la CIDH en Tierra Blanca y en Veracruz (Veracruz), se recibió abundante información y testimonios de migrantes que señalaban la ocurrencia de secuestros en contra de migrantes en el Estado de Veracruz. Esta información es congruente con diversos informes, entre los cuales se encuentran los dos informes sobre secuestro de migrantes de la CNDH, los cuales coinciden en señalar diversos municipios de Veracruz como zonas de riesgo para las y los migrantes.<sup>159</sup> En este sentido, a la Comisión le preocupa aún más que estas declaraciones provengan de una de las entidades que tiene la obligación de investigar diligentemente la ocurrencia de los secuestros, así como de otros delitos en perjuicio de los migrantes.

### **c. Trata de personas**

137. El hecho de que México sea un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes conlleva a que un gran número de personas migrantes sean altamente vulnerables de ser víctimas de trata de personas de carácter internacional durante cualquier momento de su proceso migratorio<sup>160</sup>. La ONUDD ha señalado que la mayor parte de las víctimas de trata de personas detectadas en el territorio mexicano son de origen extranjero, principalmente de origen guatemalteco.<sup>161</sup>

138. El enganche, traslado, reclutamiento y explotación de las víctimas de trata de personas tienen múltiples formas en México. Dentro de los flujos migratorios que ingresan por la frontera sur de México suelen encontrarse mujeres migrantes que ingresan al país bajo engaños o falsas promesas de trabajo o matrimonio para luego ser obligadas a prostituirse en burdeles, cantinas o centros botaderos por su falta de recursos económicos o por ser víctimas de trata de personas. Las mujeres migrantes, en especial las niñas y las adolescentes, son quienes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad de ser víctimas de trata de personas con fines explotación sexual o prostitución ajena. Igualmente se ha tenido conocimiento de casos de trata de niños, niñas y adolescentes para explotación sexual, inclusive de lactantes.<sup>162</sup>

<sup>158</sup> La Jornada – Veracruz, *Niega el fiscal especial Vito Lozano secuestros de migrantes en el estado*. 12 de septiembre de 2011. Disponible en: [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=110912\\_124624\\_940](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=110912_124624_940). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>159</sup> Véase, Informes de la CNDH sobre Secuestro de Migrantes (2009 y 2011).

<sup>160</sup> En este sentido, véase United States of America, Department of State, *Trafficking in Persons Report*, 2012, p. 247.

<sup>161</sup> ONUDD, *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012*. Viena, 2012, p. 64. Disponible en inglés en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>162</sup> SHELLEY, Louise, *Human Trafficking. A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 279.

139. La delegación de la CIDH recibió denuncias según las cuales este tipo de crimen afecta en número significativo de casos a mujeres centroamericanas, principalmente guatemaltecas, que son obligadas a desempeñarse como trabajadoras sexuales. Esta problemática se presenta con mayor frecuencia, aunque no exclusivamente, en tales como Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. En el marco de la visita, la Relatoría recibió información respecto a que las mujeres migrantes que son vendidas por sus “coyotes”, “polleros” o secuestradores a otros grupos de la delincuencia organizada, que luego las obligan a prostituirse o a realizar tareas domésticas en casas de seguridad o lugares en los que se mantienen secuestrados a migrantes.

*Crucé a México a principios de año por El Ceibo en Tenosique, Tabasco. Íbamos varios, nos salió un grupo de asaltantes. A mí me desnudaron y me quisieron violar, pero tenía mi regla. Nos dejaron ir. Llegamos a Tenosique; en la estación del ferrocarril, a las 11 de la mañana, una camioneta nos levantó. Nos llevaron hasta Tamaulipas, donde había más de 400 personas [...] Como me portaba bien, a mí me ofrecieron trabajo en la cocina [...] Me hacían que golpear a mis compañeras con un madero, mientras que otras de las mujeres que estaban conmigo me golpeaban a mí. Siempre hice todo lo que querían. Después de varias semanas ellos mismos me fueron a tirar al otro lado, pero allá me agarró la Migra y me echó a mi país<sup>163</sup>.*

140. La Comisión también ha tenido conocimiento de la incidencia que tiene la trata de personas en ciudades fronterizas al norte de México, particularmente en Tijuana y Ciudad de Juárez, donde es posible encontrar burdeles con mujeres y niñas, tanto mexicanas como de otras partes de la región, víctimas de trata de personas con fines de prostitución.<sup>164</sup>

141. La trata de personas en México no se circunscribe solamente a las mujeres migrantes. La Comisión también recibió información relativa a hombres migrantes que son forzados a trabajar en distintas formas para grupos de la delincuencia organizada mientras se encuentran secuestrados. Por ejemplo, son reclutados para realizar actividades delictivas, tales como el sicariato, el asesinato de otros migrantes o en el trasiego de drogas hacia Estados Unidos. Asimismo, los niños y adolescentes migrantes son forzados a trabajar como vigías de organizaciones del crimen organizado, también conocidos como “halcones”.

142. Por su parte, la OIM ha señalado que la detección de víctimas de trata de personas se incrementó en México en el periodo comprendido entre 2005 y 2009. En dicho periodo la OIM brindó asistencia a más de 165 personas víctimas del delito de trata o de tentativa de trata, entre las cuales las niñas y las mujeres representaban más de la mitad de la población. El informe de la

<sup>163</sup> Testimonio de una migrante hondureña al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

<sup>164</sup> SHELLEY, Louise, *Human Trafficking. A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 288.

OIM registró un incremento año tras año de los casos de trata o tentativa de trata. Dentro de los casos detectados, la forma más común de trata en México es la trata de tipo internacional, la cual implicó el cruce de fronteras internacionales en el 76.7 % de los casos, siendo Centroamérica — más concretamente, Guatemala— la región de origen de la mayoría de las personas que fueron víctimas de trata. El porcentaje restante corresponde a la variante interna de trata de personas, en la que el delito se inició y se desarrolló en su totalidad en México. Asimismo, el informe de la OIM señala que “las modalidades de explotación más reveladas fueron la laboral y la sexual, aunque también se identificaron el reclutamiento para cometer delitos menores o de bajo nivel, la servidumbre en el matrimonio y la falsa adopción de niños. Durante la explotación, los tratantes ejercieron diversos métodos de control en contra de las víctimas, siendo los más frecuentes la violencia física, sexual y psicológica, la privación de la libertad, la presión por supuestas deudas y la retención de documentos de identidad.”<sup>165</sup> Aunque la cifra pudiera parecer baja, es importante tener en cuenta que por las características de la trata de personas, este es uno de los delitos con mayores niveles de subregistro, lo cual conlleva a que exista menor claridad respecto a la verdadera dimensión de este delito en México.

143. Sobre esta problemática, el Comité de la CEDAW expresó su preocupación ante la información que indica un vínculo entre la trata de personas y el aumento en las desapariciones de mujeres, en especial niñas, a lo largo de México. El Comité también manifestó su preocupación respecto a que las víctimas de la trata de personas están siendo sometidas no solo a explotación sexual y laboral, sino que también se ven obligadas a servir, entre otras, como mulas y esclavas sexuales<sup>166</sup>. A su vez, reiteró su preocupación por la falta de uniformidad en la tipificación penal de la trata de personas a nivel estatal y por el hecho de que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (en adelante “FEVIMTRA”) no cuenta con un mandato que le permita dar seguimiento a las denuncias de trata de personas cuando este delito es cometido por grupos del crimen organizado. El Comité de la CEDAW también hizo énfasis en que el Estado no cuenta con un sistema para registrar los datos sobre la incidencia de la trata de personas de manera desagregada y que no se ha abordado plenamente la trata interna.

144. Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que debido a las particularidades y peligros que rodean a las víctimas de trata y a las personas que son objeto de tráfico de migrantes es difícil brindarles asistencia a las víctimas. También señalaron que no existe información sistemática relativa a las personas víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes que permita el diseño de políticas públicas para prevenir esas violaciones. A pesar de que diversas organizaciones señalaron la alta incidencia que tiene la trata de personas sobre los migrantes, en especial en las mujeres, quienes son explotadas sexualmente u obligadas a trabajar como trabajadoras domésticas sin mayor

<sup>165</sup> OIM, *La Trata de Personas en México: Diagnóstico sobre la Asistencia a Víctimas*. México, agosto de 2011, pp. 12-13.

<sup>166</sup> Comité de la CEDAW, *Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres a México*. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 27 de julio de 2012, párr. 20. Disponible sólo en inglés en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

retribución y durante largas jornadas, una de las principales limitaciones que existen en la actualidad en el abordaje de la trata es la falta de información acerca del perfil de los perpetradores y de las mismas víctimas.<sup>167</sup>

145. De acuerdo con la información entregada por organizaciones de la sociedad civil, los esfuerzos por capacitar a los agentes del Estado en la identificación de víctimas de trata de personas han sido insuficientes. En muchos lugares no existen protocolos formales para la identificación de víctimas de trata de personas, lo que conlleva a que los agentes estatales no sean capaces de distinguir si son migrantes en situación irregular, personas involucradas en comercio sexual, migrantes que son objeto de tráfico ilícito de migrantes o si son migrantes víctimas de trata de personas.<sup>168</sup> Lo anterior conlleva a que las víctimas de trata de personas no puedan ser protegidas a través de los mecanismos existentes. Teniendo en consideración que en algunos casos las víctimas de trata de personas son obligadas a perpetrar delitos, las falencias en procedimientos de identificación conllevan a que las víctimas, antes que ser protegidas, sean perseguidas por las autoridades.

146. En el marco de la visita, la delegación de la Comisión fue informada de que la mayor parte de la asistencia y acogida a las víctimas de trata es proporcionada y financiada por organismos de la sociedad civil. La Comisión ha tenido conocimiento de que entre los servicios que provee PROVICTIMA no está el de ofrecer albergue a víctimas de trata de personas. En lo que respecta a los albergues operados por FEVIMTRA, la Comisión tiene conocimiento de que estos acogen a mujeres víctimas de delitos violentos, pero no son especializados en brindar asistencia a víctimas de trata de personas; además no se tiene conocimiento respecto a si efectivamente las víctimas de trata de personas son derivadas a estos albergues. Por otra parte, la Comisión ha tenido conocimiento de situaciones en las que albergues han rechazado a víctimas de trata de personas por temor de sufrir represalias por parte del crimen organizado. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión de que el Estado no ha implementado albergues para hombres que son víctimas de trata de personas.

147. En lo que respecta a investigaciones y condenas por el delito de trata de personas, la Comisión observa que si bien estas han aumentado desde el 2010, de 3 sentencias condenatorias a 24,<sup>169</sup> estas siguen siendo cifras bajas para la magnitud que tiene esta problemática en México. En parte, esto se debe a que las víctimas son reacias a denunciar por miedo a represalias y a la falta de confianza en las autoridades.

<sup>167</sup> ONUDD, *World Report on Human Trafficking*. Nueva York, 2009, p. 53. Disponible en inglés en: [http://www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>168</sup> United States of America, Department of State, *Trafficking in Persons Report*. 2012, p. 248.

<sup>169</sup> Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales Oficio 200/203/SP/907/2012-04 y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DF TSJDF/P/DIP/0704/2012.

148. La ONUDD sostuvo que en el periodo comprendido entre 2007 a 2010 el porcentaje de víctimas de trata para trabajo forzado en México fue superior al 65 % del total de víctimas detectadas<sup>170</sup>. En este sentido, no se cuenta con información respecto a las acciones tomadas para reducir la demanda de trabajos forzados o para castigar a los empleadores e intermediarios de migrantes para explotación laboral.

#### **d. Asesinato de migrantes**

149. De acuerdo con la PGR, entre diciembre de 2006 y septiembre de 2011 se registraron 47 515 homicidios relacionados con acciones delictuales en todo México. El conteo de los medios de comunicación en México señala que esta cifra podría ser mucho mayor. De acuerdo con la cifra oficial, de manera desagregada, en diciembre de 2006 se registraron 62 homicidios, en 2007 2626, en 2008 6838, en 2009 9614, en 2010 15 273 y de enero a septiembre de 2011 12 903 homicidios (véase Gráfico 4)<sup>171</sup>. Estas cifras demuestran que los homicidios como consecuencia de la violencia criminal han aumentado de forma exponencial durante los últimos años en México. De una violencia criminal que ha tenido como víctimas predilectas a las personas migrantes.

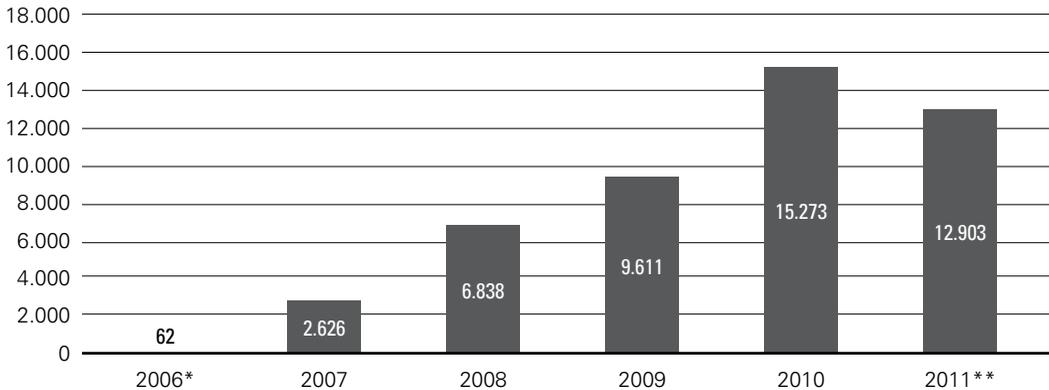
150. Entre los peligros que afectan a los migrantes, perder la vida es uno de los principales riesgos a los que están expuestos los migrantes en México, ya sea como consecuencia de accidentes o por los múltiples riesgos a los que están expuestos. Tal como se señaló anteriormente, durante su secuestro, muchos migrantes han sido asesinados al no haber podido pagar por su liberación o por haberse negado a trabajar para las organizaciones delictivas que les secuestraron. La información de la que dispone la Comisión incluye los testimonios de migrantes que señalaron haber sido testigos de matanzas colectivas de varias decenas de personas y haberse encontrado secuestradas con grupos de hasta 400 personas. Algunos migrantes manifestaron haber sido testigos de mutilaciones, decapitaciones, migrantes que fueron asesinados a martillazos e incluso de cuerpos que fueron disueltos en barriles de ácido. El grado de barbarie de los asesinatos descritos por los migrantes reflejaba un completo desapego por la dignidad humana de las personas migrantes.

151. A pesar de que los peligros que enfrentan los migrantes de ser víctimas de secuestro y de otras graves violaciones a sus derechos humanos en su paso por México han sido ampliamente documentados, la falta de medidas eficaces por parte del Estado para proteger a los migrantes permitió que la violencia en contra de los migrantes alcanzase uno

<sup>170</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2012*. United Nations publication, Sales No. E.13.IV.1, New York, 2012, p. 63. Disponible en inglés en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>171</sup> Procuraduría General de la República, *Base de Datos por Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delictual: Total Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delictual. México – Enero – Septiembre de 2011*. Disponible en: [http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/FALLECIMIENTOS%20POR%20PRESUNTA%20RIVALIDAD%20DELINCUENCIAL%202011%20\(Enero-Septiembre\).pdf](http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/FALLECIMIENTOS%20POR%20PRESUNTA%20RIVALIDAD%20DELINCUENCIAL%202011%20(Enero-Septiembre).pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

**GRÁFICO 4** Número de homicidios en México | Diciembre 2006 - septiembre 2011



\* La cifra de homicidios correspondientes a 2006 sólo cubre del 1 al 31 de diciembre.

\*\* La cifra de homicidios de 2011 sólo cubre de 1 de enero a 30 de septiembre.

Fuente: Procuraduría General de la República

de los niveles más altos de los que se tenga conocimiento con la masacre de 72 migrantes en agosto de 2010. Entre el 22 y el 23 de agosto de 2010 fueron ejecutados 72 migrantes –58 hombres y 14 mujeres– en un rancho en San Fernando (Tamaulipas) a manos de miembros del Cartel de Los Zetas. Esta masacre evidenció, una vez más, los peligros que viven a diario miles de migrantes en su paso por México.<sup>172</sup>

152. De acuerdo con el testimonio de uno de los dos únicos sobrevivientes de la masacre, un adolescente ecuatoriano de 17 años, los migrantes fueron secuestrados por sujetos armados que les exigieron trabajar para ellos. Al negarse hacerlos, los tiraron al suelo y les dispararon a todos por la espalda.<sup>173</sup> La declaración del adolescente ecuatoriano es reveladora respecto de la forma en la que se llevó a cabo el secuestro y la posterior masacre.

*Vine viajando desde Ecuador a Honduras. De Honduras me fui a Guatemala. Todo estaba bien. En Guatemala estaba como unos 15 días. Estaba bien. De ahí me fui a Santa Elena. De ahí me crucé en una lancha para México [...] La noche del sábado como a las 10 de la noche nos rodearon 3 carros, salían como 8 personas bien armadas. Ahí nos rodearon todo, nos bajaron del carro y nos metieron a otro carro. Viajaban en dos carros. Nos llevaron a una casa, ahí nos amarraron de 4 en 4, los*

<sup>172</sup> CIDH, *Comunicado de prensa No. 86/10 – CIDH condena matanza de inmigrantes en México*. Washington, D.C., 27 de agosto de 2010.

<sup>173</sup> En memoria de los 72 migrantes asesinados en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas, A raíz de la que se conoce como la masacre de los 72 migrantes, un grupo de artistas, intelectuales, programadores y creadores mexicanos crearon el “Altar Virtual 72migrantes.com”, con el objetivo de conmemorar la memoria de las personas que fueron asesinados en la masacre. Este monumento virtual también representa un reconocimiento a la memoria de los miles de migrantes identificados y no identificados que han perdido la vida en su travesía hacia Estados Unidos. A su vez, es un reconocimiento al dolor de los familiares de las víctimas. Este monumento virtual puede visitarse en: <http://72migrantes.com/inicio2.php>. [Última visita el 30 de diciembre de 2013].

*[sic] manos para atrás. Ahí nos tenía [sic] una noche. Después nos botaron boca abajo y después como escuché un ruido que disparaban. Yo pensé que disparaban por ahí al lado, pero no. Escuché que disparó a mis amigos y luego llegó disparando a mí. Disparó a mí y mató a todos los otros. Acaba de disparar y se fueron, mataron a todos los otros. Cuando se fueron esperé dos minutos y levanté, salí de la casa. Caminé toda la noche. Y ahí llegué a esa lámpara que estaba muy lejos. Pedí ayuda, salía 2 hombres pero no me quisieron ayudar. Había un amigo que no estaba muerto, estaba sano, que se escondió. Salí con el amigo, salí a para fuera, vi una lámpara que estaba muy lejos. Al ver la lámpara, vi hacia lámpara, me corrí [sic]. Corrí como 10 kilómetros y el amigo mío se separó de mí. Pensando que yo me voy a morir y no voy a avanzar, me fue botando [...] Caminé, caminé con dolor, pidiendo auxilio. Nadie me quiso ayudar. Al caminar, caminar ya se hizo de día, se hizo de día, camine más, como a las 7 de la mañana vi a los marinos que estaban ahí, los migra. Llegué donde ellos, a ellos le pedí ayuda [...] Viajaban conmigo 76 [...] [Los secuestradores] no nos pidieron nada, nada. Sólo dijeron: “¿Quieres trabajar con nosotros?” y nadie quiso trabajar con ellos. Solo eso y no nos dijo nada más [...] No pase nada, quería llegar a donde mi papá pero no pude. Este, ahora estoy regresando a mi Ecuador... Al cónsul de Ecuador pedía que, que me haría [sic] encontrar con mi papá, pero dijeron que no podemos, tenemos que regresar al Ecuador [...] Conmigo eran 6 ecuatorianos y mataron a 5. Yo quería encontrar [sic] con mi papá, con mi mamá, pero no pude [...] Hace 4 años [ellos están en Estados Unidos], quería ver a mi papá.<sup>174</sup>*

153. Hechos como el secuestro y la posterior masacre de 72 migrantes, en su mayoría centroamericanos y sudamericanos, así como la desaparición y el posterior asesinato del agente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas que había iniciado la averiguación previa por estos hechos, Roberto Javier Suárez Vázquez<sup>175</sup> y el secuestro masivo de 40 migrantes, ocurrido en el Estado de Oaxaca en diciembre de 2010 sirvieron para que la atención internacional se centrara nuevamente en la grave situación de violencia y discriminación que afrontan los migrantes en situación irregular en su tránsito por México<sup>176</sup>. La brutalidad que caracterizó estos hechos y otros similares refleja con detalles el nivel de deshumanización e instrumentalización del que son víctimas las y los migrantes en su paso por México. La Comisión observa con suma preocupación que la masacre de los 72 migrantes no representó un hecho aislado, sino que encuadra

<sup>174</sup> Extractos del testimonio de un migrante de 17 años que sobrevivió a la masacre de 72 migrantes perpetrada en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas.

<sup>175</sup> La Jornada, *Confirman asesinato del MP que indagaba matanza en Tamaulipas*. México, D.F., 28 de agosto de 2010, p. 5. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/28/politica/005n1pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>176</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, *El Salvador solicita a México más acciones de combate al crimen organizado contra migrantes*. El Salvador, 22 de diciembre de 2010. Disponible en: [http://www.rreee.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1151:el-salvador-solicita-a-m%C3%A9xico-m%C3%A1s-acciones-de-combate-al-crimen-organizado-contra-migrantes](http://www.rreee.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=1151:el-salvador-solicita-a-m%C3%A9xico-m%C3%A1s-acciones-de-combate-al-crimen-organizado-contra-migrantes). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

dentro del contexto de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular que transitan por México.

154. Tras la masacre de los 72 migrantes, el procurador de los Derechos Humanos de Guatemala envió una comunicación a la CIDH solicitando que utilizase todos los mecanismos a su disposición para urgir a los Estados de la región para que implementen mecanismos para asegurar la garantía y el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito; así como instar a los Estados a reconocer la valiosa labor que realizan los defensores de los derechos humanos de los migrantes<sup>177</sup>.

155. La CIDH también tuvo conocimiento que entre abril y mayo de 2011 fueron encontrados los restos de otras 157 personas en diferentes predios en el Estado de Durango. Asimismo, la CIDH también ha sido informada acerca del hallazgo de fosas en otros estados como Sinaloa, Sonora, Guerrero, Querétaro, Nuevo León, Hidalgo, Coahuila, Chihuahua, Zacatecas, entre otros.

#### **e. Desapariciones de migrantes**

156. En la actualidad, la desaparición de migrantes en México y a lo largo de las rutas migratorias que van hacia Estados Unidos es una de las principales preocupaciones de la Comisión. En este sentido, la Comisión ha recibido información sobre diversas situaciones que conllevan a que los migrantes pierdan contacto con sus familiares a lo largo de su recorrido hasta Estados Unidos. Algunas de estas situaciones van desde migrantes que no se han comunicado con sus familiares mientras se encuentran bajo custodia estatal por encontrarse detenidos en estaciones migratorias o que estén siendo procesados penalmente o que se encuentren cumpliendo una condena penal, hasta aquellos que no se han vuelto a comunicar con sus familiares por encontrarse en estado de indigencia, por haber sido secuestrados, asesinados o desaparecidos por el crimen organizado o porque hallan fallecido como consecuencia de las inclemencias y de las condiciones climáticas extremas que acompañan su viaje hasta los Estados Unidos.

157. Dentro del contexto de violencia que ha afectado a México durante los últimos años, la Comisión ha sido informada de que uno de los fenómenos de mayor preocupación tiene que ver con la desatención que se da a los casos de desapariciones, siendo particularmente grave la situación de las personas migrantes<sup>178</sup>. Al respecto, el Estado mexicano ha reconocido la compleja situación que le plantea la situación de las personas migrantes desaparecidas, no localizadas y los restos no identificados<sup>179</sup>.

<sup>177</sup> Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, septiembre de 2010. [Documento en archivo de la Comisión].

<sup>178</sup> CIDH, *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143º Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Audio y video disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>179</sup> Intervenciones del director de Derechos Humanos y Democracia de la SER, embajador Alejandro Negrín; del subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, Lic. Max Diener Salas; y del coordinador

158. La Comisión observa con suma preocupación que la desaparición de personas se ha convertido en una práctica común, la cual ha tenido un impacto extremadamente grave en los migrantes y mexicanos que transitan por México con destino hacia Estados Unidos, así como en mexicanos que son deportados desde los Estados Unidos a algunas zonas fronterizas. Con base en la información recabada, la Comisión observa que en muchas ocasiones los migrantes que son secuestrados por grupos del crimen organizado suelen ser víctimas de violencia física, psicológica y sexual, prostitución ajena, explotación sexual y laboral, asesinatos y desapariciones.

159. En las reuniones en Ixtepec y Tierra Blanca, el Relator recibió testimonios de madres que buscaban a sus hijos desaparecidos, así como de esposas, hermanos y hermanas buscando a sus seres queridos, quienes habían desaparecido en su paso por México y de los cuales no habían tenido noticias hacía meses e incluso años. La delegación de la CIDH se reunió con cientos de personas que se trasladaron desde El Salvador, Honduras y Guatemala en la Caravana Paso a Paso hacia la Paz, la cual estaba compuesta por alrededor de 500 personas, entre las que se encontraban 150 familiares de migrantes desaparecidos, así como migrantes habían estado secuestrados. Los testimonios recibidos eran reveladores de la tragedia de los migrantes desaparecidos en su tránsito por México, así como del impacto que esto ha tenido en sus familiares.

*Cuando [nuestra hija] migró con destino hacia Maryland, Estados Unidos de América, tenía 39 años; lo hizo el día 17 de marzo de 2009; iba con un “coyote” y otras personas más a quienes no conocemos. A los 11 días de haber salido, nuestra hija llamó a un familiar en Maryland diciéndole que todo iba bien. Dijo que estaban en Matamoros o llegando a Matamoros, y esa fue la última comunicación que se tuvo con ella. Uno de los “coyotes” que la llevaba [...] nos dijo que en zona fronteriza el carro en el que iban había volcado y que los había agarrado la “migra”. El coyote no especificó si era migración mexicana o norteamericana, tampoco indicó cómo había sido que los otros migrantes los había agarrado la “migra” y el “coyote” no lo habían agarrado. [...] Tres meses luego de la desaparición de nuestra hija, aproximadamente en el mes de junio de 2009, fuimos a la Cancillería, donde se nos tomó toda la información y nos pidieron llamar con frecuencia para preguntar si había avances. Lo hicimos, y con mucha amabilidad nos decían invariablemente que no había ninguna información. Nunca se nos aclaró qué tipo de gestiones habían hecho para buscarla, solo se nos repetía que no tenían nada nuevo que decirnos. En el año 2010 un vecino nuestro, que también tenía otro caso de desaparición, nos llevó a la Cancillería porque era justamente el*

---

de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR, Lic. Leopoldo Velarde Ortiz, en la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Washington, 23 de marzo de 2012. Audio y video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125> . [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

*periodo en que estaba el EAAF tomando muestras de ADN. Nos extrañó que pese a tener el caso puesto en la Cancillería no sean ellos quienes nos hayan convocado para la realización de la toma de las muestras, sino que nos enteramos a través de un vecino [...] El impacto que ha causado la desaparición de nuestra hija no se puede describir fácilmente, todas las noches pensamos donde estará, que será de ella, nos da insomnio, o al ir al trabajo no logramos concentrarnos en lo que tenemos que hacer, hay una ansiedad permanente y enfermedades físicas, pero eso no nos detiene en la lucha. Sobre la exigencia de justicia en El Salvador, hemos decidido no denunciar, puesto que el sistema no nos garantiza ninguna seguridad y tenemos otros hijos que proteger. Nos da temor ser masacrados, como ha sucedido a otras familias. Tenemos otra hija que se fue con un “coyote” diferente hace 6 años y recién hace dos llegaron a asesinar a ese “coyote” a su casa. Tenemos un hijo que estando en la Policía Nacional Civil en un operativa fue ametrallado. Tenemos dolorosas experiencias previas de pérdidas y violencia que nos hace temer buscar justicia en El Salvador<sup>180</sup>.*

160. Más allá del riesgo que representa para los migrantes, la desaparición a lo largo de las rutas migratorias de México está teniendo un grave impacto sobre los familiares que dejaron en sus países de origen o de aquellos con los que esperaban volver a reunirse en los países a los que se dirigían. Entre los testimonios recibidos por el Relator se encontraba el de una madre salvadoreña, quien relató lo siguiente:

*Tengo 4 hijos [...] Luis Roberto, el menor, me lo desaparecieron acá en México. El terminó el bachillerato en abril del 2009 y después me dijo que se iba para Estados Unidos para sacarme adelante. El quería ir a Los Ángeles [...] Hacía poco tiempo se nos había caído la casa por las lluvias. Antes de irse le di 100 dólares y ya después se fue con un “coyote” del pueblo [...] Presté 1000 dólares para que el “coyote” me lo llevara hasta los Estados Unidos. Cuando estaban en el D.F. le mande otros 1100 dólares al “coyote”. Tenía que pagarle otros 2500 dólares al “coyote” cuando llegaran a los Estados Unidos. El “coyote” me dijo que había dejado a mi hijo en Nuevo Laredo, en la frontera entre Tamaulipas (México) y Texas (Estados Unidos). La última vez que tuve noticias de Luis y del “coyote” fue en mayo de 2009 y desde esa fecha lo estoy buscando. Yo he hecho de todo para encontrarlo, pero aquí [en México] nadie me da respuesta de dónde está<sup>181</sup>.*

161. Tal como se señaló anteriormente, la Comisión ha recibido información verosímil de casos en los que agentes del INM, así como de la policía federal, estatal y municipal, han participado o colaborado con organizaciones criminales en secuestros de migrantes, lo

<sup>180</sup> Testimonio de padres de una migrante salvadoreña y miembros de Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE).

<sup>181</sup> Testimonio de una madre salvadoreña al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

cual configurara desaparición forzada cuando estas autoridades no proveen información o niegan la ocurrencia de estos hechos. Al respecto, la Comisión estima necesario señalar que no todas las desapariciones de migrantes encuadran dentro de la definición de desaparición forzada de personas del artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. A juicio de la Comisión, se configura una desaparición forzada cuando la privación de la libertad, cualquiera que sea su forma – tal como puede ser el secuestro de un migrante–, es cometida por agentes estatales o por personas o grupos de personas que actúen bajo la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.

162. Tras su visita a México en marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (en adelante “el GTDFI”) de las Naciones Unidas manifestó que los migrantes representan uno de los grupos vulnerables que se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de desapariciones<sup>182</sup>. El informe del GTDFI señaló que de acuerdo con las estimaciones de organizaciones de la sociedad civil más de 3000 personas habrían sido desaparecidas en México desde el 2006<sup>183</sup>. Asimismo, el GTDFI señaló haber recibido información de diversas fuentes según la cual funcionarios del INM y de la policía federal, estatal y municipal en algunas ocasiones colaboran con las organizaciones criminales en los secuestros de migrantes, cometiendo de esta manera desapariciones forzadas *strictu sensu*<sup>184</sup>. A este respecto, el GTDFI concluyó que

Un elevado número de secuestros y delitos con similitudes a las desapariciones forzadas son cometidos por grupos del crimen organizado. Sin embargo, no todas las personas desaparecidas habrían sido secuestradas por grupos del crimen organizado actuando de forma independiente; por el contrario, la participación del Estado en las desapariciones forzadas también está presente en el país. El Grupo de Trabajo recibió información concreta, detallada y verosímil sobre casos de desapariciones forzadas llevados a cabo por autoridades públicas o por grupos criminales o particulares actuando con el apoyo directo o indirecto de algunos funcionarios públicos<sup>185</sup>.

<sup>182</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Observaciones Preliminares de la Visita México*, 31 de marzo de 2011, p. 13. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>183</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*, 20 de diciembre de 2011, p. 20. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>184</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Observaciones Preliminares de la Visita México*. 31 de marzo de 2011; y Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*, 20 de diciembre de 2011, párr. 69.

<sup>185</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*, 20 de diciembre de 2011, p. 17. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

163. Sobre la colusión de agentes estatales como perpetradores de violaciones a los derechos humanos en contra de migrantes, la Comisión fue informada de que

*La colusión de funcionarios a nivel federal y estatal está demostrada en múltiples casos. La misma Procuradora General de Justicia reconoció en el caso de San Fernando que varios policías municipales estaban involucrados como perpetradores de estas ejecuciones. El caso de San Fernando demuestra la colusión junto con otros. Tenemos varios casos, como el caso de los cazadores desaparecidos en Zacatecas, que son originarios de Guanajuato, que fueron desaparecidos por policías municipales de Joaquín Amaro, Zacatecas, y entregados a la delincuencia organizada. Hay varios funcionarios de este estado en proceso, pero no tenemos ningún dato que nos permita la localización de las personas desaparecidas. Tenemos otros casos similares con el mismo patrón de que policías municipales detienen a personas y las entregan a la delincuencia organizada en el estado de Coahuila, donde también tenemos policías municipales detenidos y la misma situación, no hay ningún dato que nos permita localizar a las personas hasta ahora desaparecidas. En tiempos recientes se presentaron varias denuncias a nivel público de detención de funcionarios a nivel federal y estatal por la colusión con el crimen organizado, fundamentalmente del estado de Coahuila, entre ellos está la ex Delegada de la PGR y varios funcionarios de la delegación, junto con funcionarios estatales de la Fiscalía, con quienes familias de desaparecidos se estuvieron reuniendo por más de dos años, colocando información de sus casos y que nunca se posibilitó investigación alguna. Y a la fecha no hay ningún familiar de las personas desaparecidas de FUNDEC que sepamos que avancen algo las investigaciones para la localización. La PGR, a la par, sabiendo que había investigaciones contra varios de estos funcionarios del orden federal como estatal, lo que nos sugirieron fue seguir hablando con quienes ahora están procesados. Obviamente esta situación nos preocupa mucho por el riesgo en el que están las familias que han estado denunciando y dando información muy delicada sobre sus casos y que ahora desgraciadamente tenemos la constatación de algo que ya preveíamos y que intuíamos y que fue denunciado en su momento: la colusión de varias autoridades en estos graves crímenes de lesa humanidad<sup>186</sup>.*

164. La Comisión observa que no hay congruencia respecto a la forma en la que serían investigados los casos de desaparición forzada. En este sentido, observa que algunas autoridades no consideraban que el secuestro de los migrantes pudiese desencadenar en su desaparición forzada. En diversas reuniones, las organizaciones de

<sup>186</sup> Intervención de Blanca Martínez, del Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” y asesora de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM), en la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Washington, 23 de marzo de 2012. Audio y video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

la sociedad civil hicieron énfasis de casos de desaparición forzada de migrantes en los que no era considerada la opción de que fuesen investigados como desaparición, sino que los casos que lograban ser investigados lo hacían bajo una figura legal diferente, tales como secuestro, privación ilegal de la libertad, extravío, ausencia, persona no localizada o abuso de autoridad. Muchos de estos términos no constituyen delitos conforme a la legislación mexicana, lo cual conlleva a que no se inicie una investigación por los hechos y que solo se levanten actas administrativas. En otros casos, estas personas simplemente eran consideradas extraviadas o perdidas, sin que llevase una investigación eficaz que desechase la posibilidad de que se tratase de una desaparición forzada. En los casos en los que se adelantó una investigación penal, esta solía enfocarse en encontrar al responsable, pero no tanto en buscar al migrante desaparecido. Asimismo, la Comisión observa con preocupación que muchos de estos casos eran erróneamente denominados por las autoridades como “levantones”<sup>187</sup>, cuando podrían configurar desaparición forzada. Familiares de migrantes desaparecidos manifestaron su temor a denunciar estos hechos por temor a represalias o por existir evidencias de la participación de agentes estatales, tales como funcionarios del INM, policías de los diferentes órdenes e incluso miembros de la PGR o de las procuradurías de justicia estatales.

165. A pesar de la magnitud de esta problemática no existe claridad respecto al número de personas desaparecidas, extraviadas o ausentes ni con relación a que entidad es la responsable de llevar a cabo dicho registro. Las cifras que manejan diferentes autoridades estatales no son inequívocas respecto a las personas que han sido registradas como desaparecidas, extraviadas o ausentes. La Secretaría de Seguridad Pública registraba 2.044 casos, mientras que la PGR manejaba un listado de 4800 expedientes. Por su parte, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, la cual concentra un registro de toda la República, contabilizaba 5.229 personas extraviadas en todo el país<sup>188</sup>. Mientras que en cifras hechas públicas por la CNDH en la segunda mitad de 2012, se señalaba que de 2005 a 2011 había registrado un total de 24 091 personas desaparecidas o extraviadas y 15 921 cuerpos no identificados<sup>189</sup>. En febrero de 2013, la SEGOB sostuvo que entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de noviembre de 2012 se registraron 26 121 casos de personas

<sup>187</sup> Si bien el término “levantón” no es un término jurídico, comúnmente las autoridades mexicanas suelen denominar “levantones” a los secuestros perpetrados por el crimen organizado. En muchos casos en esta forma de privación de libertad no hay negociación y las víctimas suelen ser torturadas, sometidas a violencia física, psicológica o sexual, asesinadas y en algunos casos desaparecidas. Véase La Jornada, *Levantones, secuestros sin negociación que generalmente terminan en asesinato*. México, 11 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/11/index.php?section=politica&article=005n1pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>188</sup> Véase ANIMAL POLÍTICO, *Cifras oficiales de SSP y PGR sobre desaparecidos discrepan por más del doble*. Por: Paris Martínez. México, 7 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/03/cifras-oficiales-de-ssp-y-pgr-sobre-desaparecidos-discrepan-por-mas-del-doble/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>189</sup> Véase REFORMA, *Acusan desden a desapariciones*. México, 30 de agosto de 2012. Disponible en: ANIMAL POLÍTICO, *Los 49 cuerpos abandonados en Cadereyta podrían ir a la fosa común*. México, 24 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/07/los-49-cuerpos-abandonados-en-cadereyta-podrian-ir-a-la-fosa-comun/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

no localizadas en México. De este universo de casos, 20 915 se encontraban relacionados con averiguaciones previas, actas circunstanciadas y carpetas de investigación, mientras que los 5 206 restantes estaban pendientes de validación de datos. La base de datos a partir de la cual se desprenden estas cifras fue integrada por el Centro Nacional para el Combate de la Delincuencia (CENAPI) de la PGR, a partir de la información proporcionada por procuradurías locales<sup>190</sup>. La Comisión observa que no existe un registro unificado y confiable sobre personas desaparecidas, extraviadas o ausentes ni sobre los casos de desapariciones forzadas de personas.

166. De acuerdo con la información proporcionada en el marco de la audiencia sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, las organizaciones peticionarias señalaron que FUNDEM contaba con 250 casos de mexicanos desaparecidos en los cuales ninguna persona ha sido localizada como resultado de una investigación penal. En los casos de migrantes centroamericanos, la mayoría de los casos en los que ha habido resultados ha sido porque las madres y los familiares de los migrantes desaparecidos han organizado caravanas para buscar a sus seres queridos a través de México<sup>191</sup>. Además, la Comisión ha sido informada que los familiares son prácticamente obligados a demostrar si la delincuencia organizada está implicada para tomar los casos. Dada la falta de coordinación entre los Estados y la falta o poca información sobre el avance de las investigaciones, ha llevado a que en muchos casos las propias familias hayan sido las que investigan y aportan información para los ministerios públicos, con los riesgos que esto implica. La Comisión observa que en el caso de las familias centroamericanas, su dificultad de acceder a la justicia es mayor, dado que no existen mecanismos regionales de coordinación para informar a las familias, hacerlas partícipes de las investigaciones y darles la asistencia que requieren.

167. Asimismo, la delegación de la CIDH fue informada que no existen mecanismos definidos de búsqueda de personas desaparecidas ni tampoco una instancia específica a la cual puedan acudir los familiares para ser asistidos en la búsqueda de sus seres queridos. Esto se dificulta aún más cuando la familia es originaria de una entidad federativa y los hechos ocurren en otra, dado que no hay forma en que puedan acceder a las autoridades del lugar de los hechos y no existe coordinación ni entre las entidades federativas ni tampoco con autoridades de Centroamérica u otros países. Sobre esta cuestión, en sus observaciones al presente informe, el Estado mexicano informó que a partir del Acuerdo A/066/13, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de

<sup>190</sup> Véase EL UNIVERSAL, Lista oficial de desaparecidos es de 26 mil 121: Segob. México, 26 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/906200.html> . [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>191</sup> Intervención de Blanca Martínez Bustos, FUNDEM, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Audio y video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

2013, se creó la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas y se establecieron sus facultades, como instancia específica a la cual recurrir en la búsqueda de desaparecidos<sup>192</sup>.

#### **f. La situación de los migrantes desaparecidos, no localizados y los restos no identificados**

168. Las masacres de migrantes y los hallazgos de fosas con cientos de cadáveres cerca de rutas migratorias y zonas fronterizas también evidenciaron las fallas y vacíos en el manejo e identificación de cadáveres, así como en la asistencia y protección de los familiares de las víctimas. Con base en la información recabada en el marco de la visita, así como con posterioridad a esta, la Comisión observa que los casos de homicidios de migrantes evidenciaron la falta de aplicación de forma homologada de protocolos para levantamiento de cuerpos, custodia del lugar, cadena de custodia, necropsias, entre otros. La delegación de la CIDH recibió la denuncia interpuesta por la madre de un migrante hondureño que aún seguía buscando el cadáver de su hijo, en la que se señalaba que

*El 17 de agosto del 2010 me avisaron de la Ciudad de San Miguel (Tamaulipas, México), que [mi hijo de 31 años] había sido asesinado por una [sic] arma de fuego con un disparo en el cráneo [...] El 28 de noviembre del 2010 en la ciudad de San Pedro llegó el ataúd bien sellado que contenía supuestamente el cadáver de mi hijo y nos entregaron el ataúd sellado, el cual trasladamos a la ciudad de Olanchito (Yoro), y otro [sic] 29 de noviembre del 2010, procedimos a enterrarlo en el Cementerio General de Olanchito (Yoro), y ya cuando nos disponíamos a enterrarlo abrimos el ataúd y lo único que esta [sic] era un maletín color negro a lo largo del ataúd y pudimos notar que solo había la cantidad de diecisiete bolsas plásticas de diversos colores, negro, rosado, blanco, y había un pedazo de carne como de cinco libras aproximadamente el cual tenía tierra y gusanos, y también descubrimos que solo había bolsas con tierra y más bolsas que al parecer contenían algo más pero no el cadáver [...] Esperando su colaboración para que me permitan saber dónde está el cuerpo de mi hijo, y por qué todos lo [sic] familiares hemos sido [sic] objeto de engaño ya que no había el cuerpo de mi hijo en el ataúd que recibimos, ya que solo habían bolsas: y por qué este engaño, sin considerar la angustia que como familia enfrentamos ante la noticia trágica.*

169. A la fecha de aprobación de este informe, de las 72 víctimas de la masacre de San Fernando (Tamaulipas), 23 habían sido identificadas como nacionales de Honduras, 14 de El Salvador, 13 de Guatemala, 4 de Brasil, 4 de Ecuador y 1 de India. El Estado mexicano comunicó a la Comisión que de los 72 cadáveres hallados en San Fernando, 60 ya habían sido plenamente identificados y que no había habido ninguna duda respecto a esa identificación, quedando sólo 12 cadáveres pendientes de identificación, los cuales

<sup>192</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 13. [Documento en el archivo de la Comisión].

no habrían podido ser identificados dado que no se contaba con los materiales genéticos para poder hacer la confronta que permitiese lograr la identificación de esos cadáveres<sup>193</sup>. Sin embargo, de acuerdo con información de público conocimiento, de los 72 cadáveres, los que lograron ser identificados fueron 59, en vez de 60, y los otros 13 que no pudieron ser identificados fueron inhumados en una fosa común del Panteón Civil de la Ciudad de México el 22 de junio de 2011<sup>194</sup>.

170. En julio de 2011 la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala publicó el Informe de Migrantes Guatemaltecos en su Tránsito por México y Estados Unidos de América en el que señalaba que los servicios periciales de México habían actuado de forma deficiente en la identificación de los restos y en la preservación de la cadena de custodia tras la masacre de los 72 migrantes en San Fernando. El informe señala que en el caso de la masacre, la información enviada por la PGR de México al procurador de los Derechos Humanos de Guatemala sobre las generalidades que caracterizaban cada cuerpo no eran suficientes para llevar a cabo la identificación; también se señalaba que la impresión de huellas dactilares de las víctimas fueron mal tomadas e incompletas, lo cual dificultó el cotejo con huellas dactilares que estaban impresas en la cédula de vecindad de guatemaltecos desaparecidos en México. Entre otras dificultades identificadas en el informe, se señala la tardanza en las repatriaciones de los cadáveres identificados. Asimismo, este informe destacaba que era urgente que la PGR de México solicitara al Ministerio Público guatemalteco una asistencia judicial recíproca, con base en el Tratado Bilateral vigente entre Guatemala y México desde 1997, para la identificación de posibles víctimas guatemaltecas en las masacres de abril de 2011 y posteriores<sup>195</sup>.

171. Con motivo del primer aniversario de la masacre de los 72 migrantes de San Fernando, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala realizó un pronunciamiento público en el que señaló que en tres ocasiones había solicitado a las autoridades mexicanas que no dieran por concluidas las investigaciones del caso, a fin de que se pudiera determinar si había más guatemaltecos entre los 13 restos que no habían podido ser identificados, sin haber logrado evitar que fueran enviados a la fosa común. Por solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala se había logrado postergar la inhumación de los cuerpos que estaban pendientes de identificar, lo

<sup>193</sup> Intervención del Lic. Leopoldo Velarde Ortiz, coordinador de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>194</sup> Véase, El Universal, *San Fernando: un número "identifica" a 13 víctimas*. México, 7 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/199823.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>195</sup> Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, *Informe de Migrantes Guatemaltecos en su Tránsito por México y Estados Unidos de América*. Guatemala, 7 de julio de 2011, pp. 15-16. [Documento en archivo de la Comisión].

cual permitió que en marzo de 2011 se pudo identificar el cuerpo de Nancy Pineda<sup>196</sup>. El comunicado señalaba que por el considerable deterioro en la seguridad de la comunidad guatemalteca en tránsito por México hacia Estados Unidos, el cual se evidenciaba por los secuestros masivos ocurridos en diciembre de 2010 en Oaxaca, la muerte de un número aún indeterminado de guatemaltecos en las masacres ocurridas en los meses de marzo y abril de 2011 en estados del norte de México, se trasladaron a las autoridades mexicanas los expedientes de 51 guatemaltecos que podrían estar dentro de las víctimas para su posible identificación. El comunicado también destacaba deficiencias en la identificación de restos, retraso en la entrega de resultados y en las repatriaciones de los cadáveres.

172. Entre abril y mayo de 2011, con posterioridad a los secuestros masivos de personas que viajaban en autobuses de pasajeros a diferentes partes de Tamaulipas, ocurridos en marzo, fueron encontrados los cuerpos y restos de 193 personas en 47 fosas clandestinas en San Fernando (Tamaulipas), lugar que se ha caracterizado por el tránsito de migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos. El descubrimiento de las fosas clandestinas ocurrió a 8 meses de la masacre de los 72 migrantes, y nuevamente el municipio de San Fernando era escenario de estos hechos atroces. La Comisión fue informada de que entre las víctimas se encontraban migrantes mexicanos y de centroamericanos. La Comisión tiene conocimiento de que entre los 193 cadáveres han sido identificados 10 migrantes guatemaltecos en tránsito por el territorio mexicano con destino a Estados Unidos<sup>197</sup>, así como migrantes mexicanos que se dirigían a este mismo país.

173. En marzo de 2012, en el marco de la audiencia sobre la situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, la Comisión recibió el testimonio de un padre de un joven mexicano que desapareció tras uno de los secuestros masivos de autobuses de marzo de 2011, quien señaló que

*Vengo representando a los 21 migrantes desaparecidos de San Luis de la Paz (Guanajuato), incluyendo a mi hijo. Mi hijo salió junto con 20 migrantes más hacia Estados Unidos, rumbo a Tamaulipas. Desaparecieron el 21 de marzo [de 2011]*

<sup>196</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, *Comunicado 377-201: Al cumplirse un año de la masacre que costó la vida de 72 migrantes en Tamaulipas, México*. Guatemala, 22 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/Noticias/Noticia.aspx?ID=1242>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>197</sup> De acuerdo con un comunicado conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Público y Embajada de México en Guatemala de 8 de febrero de 2012, los restos de 10 ciudadanos guatemaltecos fueron identificados a principios del 2012. El comunicado destaca que el 30 de mayo del 2011 la dirección consular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala recibió la denuncia, por parte de familiares, sobre la desaparición en México de 53 migrantes guatemaltecos en situación irregular que se dirigían a Estados Unidos. La Unidad contra la Trata de Personas tomó muestras de 51 familiares de los 53 desaparecidos y los envió a la PGR en México a través del convenio de asistencia legal mutua, que lo cotejó con los perfiles genéticos de los restos recuperados de una fosa encontrada en San Fernando (Tamaulipas). Véase Comunicado conjunto elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público y Embajada de México en Guatemala: *Identifican cadáveres de connacionales guatemaltecos, asesinados en San Fernando, Tamaulipas, México*. 8 de febrero de 2012. Disponible en: [http://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com\\_content&view=article&id=442:comunicado-051-2012&catid=58:febrero-2012&Itemid=166](http://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=442:comunicado-051-2012&catid=58:febrero-2012&Itemid=166). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

*cuando secuestraron los autobuses que iban. Nunca más volvimos a saber de ellos. Nosotros tuvimos, nos tuvimos que mover para averiguar con el chofer de los autobuses. Fuimos al norte de México para ver si podíamos localizarlos. No tuvimos apoyo del Gobierno mexicano para la búsqueda. Las autoridades nos cierran las puertas. No quieren darnos información, simplemente, no los están buscando. En el caso de una familia que le avisaron que su hijo estaba, que su hijo no le[*s*] permitieron ver los restos. La familia tenía dudas y no habían recibido los restos de su pariente. Cuando lo van a recoger, les dicen: hay un error administrativo sobre la causa de su muerte y que no se lo pueden entregar. Lo entregan una semana más tarde. Les impidieron tener el apoyo de sus representantes y no les dieron copias de las formas del ADN. Uno de sus hijos insistía que él también quería que le sacaran muestras del ADN, pero el Ministerio Público le dijo que eso tendría que hacerlo por su propia cuenta y que le iba a costar mucho dinero. A otra señora le dijeron que su esposo estaba identificado y después se lo negaron. Miembros de esta comisión somos ventiuñas [*sic*] familias que tenemos la duda de nuestros hijos, que pueden estar en las fosas de San Fernando. Después de lo que nos pasó, no confiamos en la PGR. No queremos que la PGR haga otra vez las investigaciones. Cual[quier] resultado va a estar dudoso [...] por la forma en la que han procedido con nosotros. Mi hijo está desaparecido y 20 más de San Luis de la Paz y las autoridades mexicanas no han hecho absolutamente nada<sup>198</sup>.*

174. En el marco de la visita, la PGR entregó al Relator 8 carpetas con información general sobre el hallazgo de 193 restos humanos proveniente de 47 fosas encontradas en el municipio de San Fernando (Tamaulipas) en abril del 2011, y los dictámenes forenses de 121 de dichos restos, 112 de los cuales fueron recuperados de 8 fosas y no se cuenta información respecto a los 9 restantes<sup>199</sup>. La documentación recibida señala que el Ministerio Público recuperó restos humanos correspondientes a un total de 193 individuos, hallados dentro de 47 fosas en las siguientes localidades, dentro del municipio de San Fernando (Tamaulipas): Becha El Arenal –hallazgos de fosas el 2 de abril del 2011–; el Ejido La Joya - hallazgo de fosa el 5 de abril del 2011; La Noria, –hallazgo de fosa el 7 de abril del 2011– y Col. Américo Villareal, - hallazgo de fosa el 7 de abril del 2011. Veinticinco de estos 121 restos figuran como identificados. La documentación general señala que 120 del total de 193 restos fueron trasladados a la Ciudad de México, sin precisar fecha, pero a juzgar por las fechas de embalsamamiento de dichos restos en

<sup>198</sup> Testimonio del señor Candelario Castillo ante la CIDH en el marco de la audiencia sobre la situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Véase, CIDH, *Audiencia sobre situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>199</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *8 carpetas con información relativa a los casos del homicidio de migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas (agosto 2010); localización de las fosas clandestinas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas (abril 2011); ataques y secuestro de migrantes centroamericanos en Oaxaca en 2010 (en adelante "Carpetas PGR")*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

una funeraria de dicha ciudad habría sido en abril del 2011. Sin embargo, de la revisión de la información suministrada por la PGR al revisar la información específica nos encontramos con 120 cadáveres y restos óseos correspondientes a un individuo, es decir, un total de 121 individuos<sup>200</sup>.

175. La mayoría de los dictámenes forenses de los 121 restos producidos por los servicios periciales del estado de Tamaulipas y por la Procuraduría General de la República en la Ciudad de México contienen el sexo, edad al momento de la muerte, estatura, información odontológica, perfil genético, huellas dactilares, tiempo y causa de muerte. Sin embargo, algunos de los restos no cuentan con esta información. De los 121 cadáveres, 116 fueron clasificados como masculinos, 4 como femeninos y 1 como posiblemente masculino. En cuanto a la edad al momento de la muerte, 62 individuos se encontraban en un rango de edad estimado entre 19 y 29 años; 38 individuos entre 30 y 45 años, 8 individuos en un rango de edad de más de 45 años y 12 individuos figuran sin una edad estimada<sup>201</sup>.

176. En 24 de los 25 casos en que los restos figuraban como identificados, se adjuntaban perfiles genéticos de los presuntos familiares de las víctimas adyacentes al perfil de los restos. Estos perfiles provienen de muestras recolectadas y/o procesadas por servicios forenses estatales de Guanajuato, Querétaro, Oaxaca, Michoacán y Coahuila, tomadas a posibles familiares de las víctimas. No se encontró información sobre las condiciones de hallazgo y el levantamiento de los restos en la documentación analizada, pero en los dictámenes de los mismos se señala su procedencia en términos de número de fosa en 112 de los 121 restos recuperados y en los 121 casos figura su averiguación previa. En 14 de estos 25 casos que figuran identificados constan también los dictámenes genéticos, producidos por peritos de la PGR<sup>202</sup>.

177. La Comisión observa que algunos de los cadáveres fueron encontrados con billetes y monedas de quetzales<sup>203</sup>, así como una copia fotostática de una cédula de identidad de Guatemala, número 9127805, a nombre de William Rodríguez Alejandro, y un documento de identidad de Guatemala bajo el nombre de Feliciano Tagual Ovalle. El hecho de que entre los restos se encontrase dinero y documentos de identidad de Guatemala es un indicador significativo de la presencia de personas centroamericanas entre los restos recuperados<sup>204</sup>.

<sup>200</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>201</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>202</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>203</sup> El Quetzal es la moneda oficial de la República de Guatemala.

<sup>204</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

178. La principal causa de muerte para 84 personas de las 121 personas fue determinada como traumatismo craneoencefálico por golpe contuso; en otros 24 individuos fue determinada como producida por proyectil de arma de fuego; para otros 4 individuos fue determinada como herida cortopunzante; para otros 4 individuos fue determinada como una combinación de herida cortopunzante y contusa; y para los restantes 5 individuos fue estimada como indeterminada. En 7 casos en que la causa principal fue determinada como herida de proyectil de arma de fuego se encontraron además lesiones *peri mortem* contusas que pueden haber también contribuido a la causa de la muerte<sup>205</sup>.

179. En relación con los secuestros de pasajeros de distintos autobuses e incluso autobuses con todos sus pasajeros y la aparición de las fosas clandestinas en San Fernando, la Subprocuraduría en Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (en adelante “SIEDO”) de la PGR proporcionó información sobre 2 víctimas que lograron escapar de sus secuestradores y que al comparecer ante el agente del Ministerio Público Federal manifestaron que

El 25 de marzo de 2011 abordaron un autobús en Tejupilco, Estado de México, con destino a Reynosa (Tamaulipas), de la línea Ómnibus de México (cruzarían como indocumentados a EUA) y en San Fernando (Tamaulipas), se detuvo el chofer del camión, siendo bajados 9 pasajeros por sujetos armados, quienes los privaron de su libertad, trasladándolos a diferentes lugares y estos presenciaron el homicidio de 3 personas, que se les dijo que deberían trabajar para la organización delictiva de “Los Zetas”, logrando escapar del lugar en el que estaban cautivos.<sup>206</sup>

180. De acuerdo con la información suministrada por el Estado mexicano, estas personas habrían sido secuestradas y posteriormente ejecutadas por miembros del Cartel de Los Zetas, quienes habrían contado con la aquiescencia y colaboración de policías municipales de San Fernando en la perpetración de estos hechos. En este sentido, el Estado informó a la CIDH que

Como resultado de este esfuerzo conjunto [entre la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y Armada de México, la Policía Federal Ministerial y el Ministerio Público de la Federación] se logró la captura de 74 personas vinculadas con estos actos. Entre los detenidos se encuentran 17 policías del municipio de San Fernando, quienes brindaban protección y ayuda a la organización delictiva conocida como “Los Zetas”. Todos los detenidos fueron sujetos a investigación por los delitos de delincuencia organizada, privación ilegal de la libertad, homicidio, violación a

<sup>205</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>206</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – SUBPROCURADURÍA EN INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN DELINCUENCIA ORGANIZADA, *Fosas Clandestinas San Fernando, Tamaulipas*. Documento entregado en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011, p. 3. [Documento en el archivo de la Comisión].

la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Violación a la Ley de Inhumación y Exhumación de cuerpos y lo que resulte.<sup>207</sup>

181. La información de las carpetas entregadas por la PGR a la delegación de la Comisión sobre los 193 restos humanos hallados en las fosas de San Fernando indica que el rango de tiempo de muerte otorgado a 35 de los 43 restos recuperados de la Fosa 1<sup>208</sup> es el mismo, de 7 a 14 días; mientras que en el caso de la Fosa 4<sup>209</sup> el rango de tiempo de muerte de 19 restos también correspondía al rango de 7 a 14 días. La Comisión estima que uniendo todos los elementos descritos anteriormente, podría manejarse la hipótesis de que estas dos fosas contengan los restos relacionados con los secuestros de autobuses de pasajeros ocurridos al parecer en Tamaulipas y relacionarlos con los hallazgos de fosas de San Fernando (Tamaulipas), de abril 2011. Dichos autobuses se dirigían hacia Tamaulipas, posiblemente Reynosa, habiendo salido o al menos hecho escala en Querétaro, al menos en uno de los casos<sup>210</sup>.

182. Sobre las 47 fosas clandestinas de San Fernando (Tamaulipas), la Comisión recibió información por parte de la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas respecto a que las exhumaciones de cadáveres de fosas clandestinas habían sido realizadas de manera muy irregular y sin contar con los recursos humanos ni materiales necesarios. Algunas fosas fueron exhumadas antes de tomar fotografías, lo cual dificultó las tareas de identificación de las víctimas. En algunos casos las exhumaciones fueron hechas en horas de la noche por trabajadores de los cementerios y panteones locales más cercanos, los cuales más allá de desenterrar los cadáveres con sus palas no tenían ningún conocimiento técnico acerca de cómo llevar a cabo el levantamiento y proteger los cadáveres.

183. Aunado a estos hechos, el 13 de mayo de 2012 fueron encontrados 49 torsos humanos – 43 hombres y 6 mujeres – a la altura de Cadereyta (Nuevo León), en una carretera que comunica a Monterrey (Nuevo León) con Reynosa (Tamaulipas). Los torsos fueron decapitados y desmembrados de brazos y piernas y junto a ellos se encontraba una manta en la que el Cartel de Los Zetas se atribuía los hechos<sup>211</sup>. El procurador general de Justicia de Nuevo León, Adrián de la Garza, señaló que entre las víctimas de la masacre en Cadereyta podría haber migrantes en situación irregular<sup>212</sup>. Después de realizar los análisis

<sup>207</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Respuesta del Estado mexicano a la solicitud de información artículo 41 de la CADH con relación a los cadáveres hallados en fosas clandestinas*. Misión Permanente de México OEA-01975, 7 de septiembre de 2011, p. 20. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>208</sup> Averiguación Previa AP 1173.

<sup>209</sup> Averiguación Previa AP 197.

<sup>210</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>211</sup> Proceso, *Se atribuyen Los Zetas masacre de 49 en Cadereyta*. Nuevo León, 14 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=307395>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>212</sup> BBC Mundo, *México: ¿quiénes son los muertos de Cadereyta?* Ciudad de México, 22 de mayo de 2012. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120521\\_cadereyta\\_mexico\\_ao.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120521_cadereyta_mexico_ao.shtml) ; The New York

de ADN no se había logrado ninguna identificación positiva<sup>213</sup>. El gobierno de El Salvador solicitó a las autoridades mexicanas compartir la información genética de los cuerpos, para compararla con los perfiles genéticos de familiares de migrantes salvadoreños desaparecidos. Al respecto, la Comisión considera que hasta tanto no se identifiquen los cuerpos, la hipótesis de que pueda haber migrantes entre ellos se mantiene abierta.

184. Las autoridades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Distrito Federal informaron a la delegación de la CIDH que una de las principales dificultades en la identificación de migrantes asesinados en San Fernando (Tamaulipas), era que no se había seguido una cadena de custodia de forma que se garantizase la integridad de los cuerpos y de la escena del crimen ni se habían seguido protocolos forenses, lo cual conllevó a que hubiesen tantos problemas para la identificación de los cadáveres y a que estos fuesen enviados a fosas comunes.

185. En este sentido, autoridades de la PGR informaron a la delegación de la CIDH que el hecho de que México fuese un Estado federal planteaba dificultades en la coordinación entre las autoridades del orden federal y el orden estatal, cada una de las cuales tiene marcos de competencia y protocolos de actuación diferentes. Con relación a la situación de migrantes desaparecidos, no localizados y cadáveres y restos de migrantes no identificados señalaron que era necesario que se llevase a cabo un proceso de homogenización de protocolos, en particular en materias forenses, de cadena de custodia y de búsqueda de personas desaparecidas. A su vez, señalaron que otro obstáculo en esta materia es que para ese momento solo un 10 % de funcionarios de ministerios públicos, peritos y policías estaban certificados en esta clase de procedimientos. Posteriormente, en sus observaciones presentadas en octubre de 2013, el Estado mexicano agregó que el 3 de febrero de 2010 se publicó el Acuerdo A/002/10, de observancia general y obligatoria para todos los servidores públicos que entren en contacto con los indicios o evidencias para la preservación del lugar de los hechos y/o el hallazgo y procesamiento de los indicios o evidencias. Asimismo, el Estado señaló que durante la XXV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en julio de 2011, por parte de los procuradores y fiscales del país, se aprobó el Protocolo de cadena de custodia. Según el Estado, éste Protocolo tiene como objetivo homologar los criterios para la regulación e instrumentación de la cadena de custodia en todas las Procuradurías

Generales de Justicia o sus equivalentes en las entidades federativas y la Procuraduría General de Justicia Militar<sup>214</sup>.

---

Times, *Numb to Carnage, Mexicans Find Diversions, and Life Goes On*. Cadereyta Jiménez, 15 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2012/05/16/world/americas/mexicans-unflinching-in-face-of-drug-wars-carnage.html?pagewanted=all>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>213</sup> CNN México, *Nuevo León entrega a la PGR el ADN de los 49 cuerpos hallados en Cadereyta*. 31 de mayo de 2012. Disponible en: <http://blogs.cnnmexico.com/ultimas-noticias/2012/05/31/nuevo-leon-entrega-a-la-pgr-el-adn-de-los-49-cuerpos-hallados-en-cadereyta/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>214</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los*

186. Las autoridades de la PGR sostuvieron que en el levantamiento de los cadáveres de las fosas de Tamaulipas se habían cometido errores, ya que las autoridades que llevaron a cabo las exhumaciones no tomaron fotografías del lugar de los hechos, cuando “hoy en día cualquier teléfono celular permite tomar fotografías”. En ese momento, la PGR indicó que se habían identificado 23 de los cuerpos, los cuales ya habían sido entregados a sus familiares, y en algunos casos la PGR había sufragado los gastos de traslado de los restos. Adicionalmente, las autoridades de la PGR señalaron que tras la experiencia de las primeras fosas halladas en Tamaulipas se reconocieron deficiencias en el manejo de los cadáveres. A raíz de ello se adoptó un acuerdo que establece la cadena de custodia y se crearon álbumes de identificación para poder establecer la identidad de las víctimas, los cuales fueron enviados a las procuradurías de los otros Estados de la región. Sin embargo, ninguno de los familiares de migrantes desaparecidos que ofrecieron su testimonio a la delegación de la Comisión conocía la existencia de los álbumes de identificación. De acuerdo con lo manifestado por funcionarios de la PGR, la falta de protocolos en esta materia también había llevado a situaciones en las que los cadáveres habían sido exhumados de fosas en Durango a través de la utilización de grúas excavadoras o a que en casos como el de Tamaulipas se enviaran cadáveres erróneos.

187. Las autoridades de la PGR también informaron que la mayor parte de las entidades federativas no cuentan con laboratorios y estudios periciales como los que tiene la PGR en la Ciudad de México. En Jalisco también se cuenta con laboratorios de esta clase, con lo cual las víctimas pueden recurrir directamente allí. En los casos de los Estados que no cuentan con laboratorios periciales, la PGR pone a su disposición el suyo y, por lo tanto, los cadáveres son enviados a la Ciudad de México. Con relación a suministrar información a familiares de migrantes centroamericanos desaparecidos o no localizados, señalaron que de acuerdo con la legislación mexicana no está permitido proporcionar información sobre averiguaciones previas a quien no tiene una relación con el caso, por lo cual es necesario que sean partes coadyuvantes en el proceso.

188. La información recibida por la delegación de la Comisión durante la visita, así como la que ha recibido con posterioridad, resulta contradictoria respecto de la existencia de protocolos para la manipulación de los cadáveres y de las fosas, así como sobre el establecimiento de los procedimientos para preservar la cadena de custodia. Frente al requerimiento de la Relatoría, el Estado proveyó documentación que establece algunas directrices generales sobre la materia que fueron desarrollados especialmente para la situación de Tamaulipas, pero que no constituirían un Protocolo Oficial de carácter nacional que pueda garantizar un manejo uniforme a nivel nacional de las fosas y los cadáveres encontrados. Tal como se mencionó anteriormente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator que no existían protocolos sobre la materia.

---

*Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México.* 4 de octubre de 2013, p. 13.

189. En lo que respecta a la cadena de custodia, entre la documentación recibida no se encontró ningún formato de cadena de custodia sobre el traslado de restos o muestras de los restos<sup>215</sup>. La Comisión estima necesario señalar que la falta de información sobre la cadena de custodia que se siguió con los restos dificulta el seguimiento de restos, muestras y evidencia asociada a estos al no dejar una constancia por escrito y fotos de la evidencia que se traslada, quién, cuándo y a dónde se solicita el traslado, quién, cuándo y desde dónde realiza el traslado y quién, cuándo y dónde recibe la evidencia y la guarda bajo su custodia. Sobre esta cuestión la Comisión recomienda el uso de formatos de cadena de custodia para el traslado de restos, muestras de restos y/o evidencia, tal como figura en el Protocolo para el Levantamiento e Identificación de Cadáveres y Restos Humanos, con el que se homologarían las técnicas y métodos en investigación criminalística, aprobado en junio de 2011 en la XXV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en Tuxtla Gutiérrez (Chiapas)<sup>216</sup>.

190. Lo anterior es congruente con la información recibida por el Relator y la delegación de la CIDH de parte de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales señalaron que en masacres anteriores como la de los 72 migrantes y en los 193 restos localizados en San Fernando (Tamaulipas), se habían observado deficiencias del Estado mexicano en los procesos de investigación e identificación de restos, el manejo adecuado de las evidencias, así como en el trato a los familiares de migrantes desaparecidos.

191. El Estado mexicano también informó a la Comisión que con el objetivo de atender la problemática de los migrantes no localizados y de cadáveres y restos no identificados se generaron mecanismos de colaboración con los Estados de Centroamérica, a efectos de recabar toda la información posible para hacer las confrontas y poder realizar identificaciones. También señalaron que México cuenta con una gran base de datos forenses, la cual se ha hecho sobre la base de todos los cuerpos que se han encontrado y que dicha base de datos se podía compartir y se había compartido a través de los mecanismos que se establecieron con los países centroamericanos a efecto de buscar soluciones frente a la situación de los migrantes no localizados y los restos no identificados<sup>217</sup>.

192. Con base en la información que la Comisión ha recabado de parte del Estado, así como por parte de diferentes gobiernos de la región y de organizaciones de la sociedad

<sup>215</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>216</sup> Clausura de la XXV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. México, 10 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.cnpj.gob.mx/prensa/2007/fich11/Jun/f10062011.shtm>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>217</sup> Intervención del Coordinador de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR Lic. Leopoldo Velarde Ortiz, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

civil, le lleva a concluir que los mecanismos establecidos por el Estado mexicano con los Estados centroamericanos no han sido eficaces en términos de colaboración, coordinación e intercambio de información. Todo esto ha agravado el sufrimiento de los familiares de migrantes desaparecidos en la búsqueda de sus seres queridos.

193. En adición a lo anterior, la Comisión también fue informada de casos de familiares de migrantes desaparecidos que viajaron desde sus países en Centroamérica tras el hallazgo de las fosas de San Fernando en abril de 2011, y a quienes las autoridades les recomendaban ir de morgue en morgue para ver si podían identificar a sus seres queridos entre los cadáveres que allí se encontraban. La información respecto a la respuesta estatal en materia de atención a los migrantes víctimas de delitos y a los familiares de las víctimas indica que en muchos casos las respuestas dadas por el Estado oscilaron entre la indiferencia y la opacidad.

194. Dentro de este contexto, otro de los principales temas de preocupación para la Comisión es la falta de asistencia o la asistencia descoordinada que el Estado mexicano ha brindado a los familiares de migrantes desaparecidos, así como con relación a los familiares que presumen que sus seres queridos podrían encontrarse entre las personas que han aparecido en las fosas clandestinas que han aparecido en los últimos años. Tras la aparición de los 193 cadáveres en 47 fosas clandestinas en San Fernando (Tamaulipas), la Comisión recibió información de casos de familiares de migrantes mexicanos y centroamericanos desaparecidos que frente a la descoordinación de las autoridades tuvieron que visitar cada uno de los SEMEFOS y morgues de diferentes entidades federativas, e incluso de situaciones en las que autoridades les habrían solicitado el pago de dinero para poder ver los cadáveres e identificar si entre estos se encontraban sus seres queridos. Organizaciones de la sociedad civil señalaron como prioritario que PROVICTIMA cuente con el presupuesto necesario<sup>218</sup>.

195. Al respecto, la Comisión recuerda que es un derecho de los familiares de las víctimas conocer dónde se encuentran los restos de sus seres queridos; constituye, además, de una exigencia del derecho a conocer la verdad, una medida de reparación y, por lo tanto, hace nacer el deber correlativo para el Estado de satisfacer estas justas expectativas<sup>219</sup>. Conocer el paradero de los migrantes desaparecidos o localizar los cuerpos de aquellos que fallecieron es de suma importancia para sus familiares, lo cual

<sup>218</sup> CIDH, *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143° Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>219</sup> Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 115; Corte IDH. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C, n° 211., párr. 245, y Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C, n° 241, párr. 73.

les permite sepultarlos de acuerdo con sus creencias y cerrar el proceso de duelo que vivieron como consecuencia de estos hechos.

196. Las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión sobre la existencia de diferentes sistemas que contienen información sobre personas desaparecidas en México, tanto a nivel federal como estatal. A su vez, señalaron que no hay criterios homologados para recabar la información forense y los cruces pueden traer resultados inexactos o erróneos. Estos sistemas y las instituciones responsables de los mismos no comparten información entre sí y presentan números diferentes. Las organizaciones señalaron que la falta de investigación de estos casos responde a una situación de discriminación estructural; en México no se investiga las desapariciones de los más pobres y los excluidos.

197. También es motivo de preocupación la falta de coordinación entre las autoridades del orden municipal, estadual y federal en lo que respecta a la identificación de cadáveres y a la cadena de custodia que se debe seguir una vez que son hallados en las fosas clandestinas, así como a la atención de familiares de migrantes desaparecidos. Con base en la información que recabó la Relatoría durante la visita y con posterioridad a esta, en México no existen protocolos unificados respecto a cómo se debe llevar a cabo el levantamiento de los cadáveres, y se evidenció una seria falta de preparación y de recursos por parte de algunos funcionarios de las procuradurías encargados de llevar a cabo estas labores.

198. En este sentido, la Comisión considera que la implementación a nivel nacional del Protocolo para el Levantamiento e Identificación de Cadáveres y Restos Humanos representa un primer paso de suma importancia para el Estado mexicano. Con base en la información disponible, la Comisión observa que a pesar de ciertos avances concretos, subsisten serios problemas de metodología de diagnóstico en el proceso de recolección y análisis de restos, incluyendo la identificación de estos y el uso de genética forense. También se observa un problema en materia de cadena de custodia, pérdida de restos y en algunos casos extremos de sustitución de restos.

199. En respuesta al gran número de migrantes que han desaparecido en su ruta migratoria hacia Estados Unidos, en los últimos años se han venido conformando organizaciones y comités de familiares de migrantes desaparecidos en países como El Salvador y Honduras. Durante los dos últimos años, la Comisión también ha observado que a iniciativa de organizaciones de la sociedad civil se han creado bancos de datos forenses de personas migrantes desaparecidas en El Salvador, Honduras, el Estado de Chiapas, en México, y Guatemala. Estos bancos tienen por objeto contribuir en la identificación de migrantes desaparecidos a partir del cruce de información de los restos de migrantes que han sido encontrados a lo largo de las rutas migratorias. Los bancos cuentan con información sobre antecedentes de la desaparición de cada caso (fecha de salida, fecha

y lugar de la última llamada, ruta, entre otros), datos *ante mortem* (información física en vida de las personas) y muestras y perfiles genéticos de sus familiares.

200. En la actualidad, los bancos de datos forenses de personas migrantes no localizadas o desaparecidas cuentan con información de 449 casos de migrantes que sus familiares han reportado como desaparecidos en México, Estados Unidos y Centroamérica. A finales de septiembre de 2012, un total de 1253 familiares de migrantes desaparecidos habían dado sus muestras a los bancos de datos forenses. A la fecha, en El Salvador se han registrado 168 casos de migrantes desaparecidos con 456 muestras de familiares, en Honduras 168 casos con 78 muestras, en Guatemala 80 casos con 297 muestras de familiares y en el Estado de Chiapas 25 casos con 78 muestras.

201. La conformación de estos bancos involucra actores gubernamentales y no gubernamentales. A nivel regional los bancos de datos forenses nacionales hacen parte del “Proyecto Frontera”, el cual fue desarrollado por el Equipo Argentino de Antropología Forense, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), la Casa del Migrante de Saltillo - Frontera con Justicia A.C., Humanidad sin Fronteras A.C. y Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes.

202. A pesar de que a la fecha de la publicación del presente informe solo ha sido posible un intercambio limitado de información forense entre los bancos de datos forenses, durante el último año a través de este mecanismo se ha logrado la identificación de 13 migrantes, 10 de los cuales fueron encontrados en Arizona, 2 en Texas y 1 en México. En la actualidad otros 13 casos están pendientes de ser confirmados. De los 13 migrantes que han sido identificados hasta la fecha, 10 eran salvadoreños – 3 mujeres–, 1 mexicano, 1 hondureño y 1 costarricense.<sup>220</sup> A partir del cruce masivo de datos forenses de los cadáveres que se encuentran en el *Pima County Forensic Science Center* del estado de Arizona (Estados Unidos),<sup>221</sup> con los datos y perfiles genéticos de los familiares de migrantes desaparecidos con los que cuentan los bancos forenses de migrantes no localizados de El Salvador y

<sup>220</sup> Animal Político, *435 migrantes centroamericanos y mexicanos reportados como desaparecidos*. México: 31 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/435-migrantes-centroamericanos-y-mexicanos-reportados-como-desaparecidos/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>221</sup> De acuerdo con el *Pima County Forensic Science Center*, 2010 fue el año con el mayor número de muertes de migrantes que intentaban cruzar la parte sur del desierto de Arizona, con 230 casos, mientras que en 2011 esta cifra llegó a los 184 casos. Desde 2002, el promedio anual de muertes en el desierto se ha mantenido en 184 migrantes por año. Desde 2001 el FSC ha registrado la muerte de 1911 migrantes. En 2011, el 87 % (61) de los migrantes identificados eran mexicanos, seguidos por guatemaltecos con el 9 % (6) y hondureños 3 % (2). Véase Pima County Forensic Science Center - Office of the Medical Examiner. *Annual Report 2011*. 2012, p. 27. Disponible solo en inglés en: [http://www.pima.gov/cmo/OME/documents/pdfs/2011\\_OME\\_annual\\_report.pdf](http://www.pima.gov/cmo/OME/documents/pdfs/2011_OME_annual_report.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. También véase BINATIONAL MIGRATION INSTITUTE, *A Continued Humanitarian Crisis at the Border; Undocumented Border Crosser Deaths Recorded by the Pima County Office of the Medical Examiner, 1990-2012*. June 2013, p. 12. Disponible solo en inglés en: [http://bmi.arizona.edu/sites/default/files/border\\_deaths\\_final\\_web.pdf](http://bmi.arizona.edu/sites/default/files/border_deaths_final_web.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Honduras se han logrado identificar 8 migrantes que habían desaparecido. En este sentido, la Comisión destaca la importancia que tiene la creación de bancos de datos forenses de personas migrantes desaparecidas en los países de origen, tránsito y destino de migrantes, así como el intercambio de información forense entre ellos.

203. El impacto que tienen los bancos de datos forenses nacionales y el que puedan llegar a tener en la búsqueda, hallazgo e identificación de migrantes no localizados o desaparecidos en la región requiere que todos los Estados de la ruta migratoria que va de Centroamérica a Norteamérica cuenten con mecanismos de esta clase e intercambien información de forma plena. La Comisión considera que el establecimiento de bancos nacionales de datos forenses y el intercambio de información con otros bancos de datos forenses representa una buena práctica que debe ser replicada por otros Estados, en particular aquellos Estados, entre ellos México, que conforman la ruta migratoria entre Centroamérica y Norteamérica.

204. Asimismo, la Comisión reconoce la importancia del trabajo que se viene adelantando en el Estado de Chiapas a través del Banco de Datos Forenses de Migrantes del Estado de Chiapas para la búsqueda e identificación de migrantes desaparecidos<sup>222</sup>. La Comisión tiene conocimiento que entre agosto y septiembre de 2012 se llevaron a cabo los trabajos de exhumación de 73 cadáveres de personas no identificadas, presuntamente migrantes centroamericanos, quienes fallecieron al cruzar la frontera sur en Chiapas y que al no ser identificados fueron enterradas en 30 fosas comunes en el Panteón Jardín de Tapachula (Chiapas)<sup>223</sup>. Los restos encontrados correspondían a 61 hombres, 10 mujeres y los 2 restantes se trataba de peripatos de sexo no determinado. Tras las exhumaciones se tomaron muestras de los restos recuperados con el objetivo de que sean sometidas a análisis genéticos con fines identificatorios. Los perfiles que se obtengan de ellas serán comparados con los perfiles de familiares de migrantes no localizados de los bancos de datos forenses de Honduras, El Salvador, Chiapas y Guatemala. En una segunda etapa se prevé continuar con trabajos de exhumación en el panteón de Ciudad Hidalgo (Chiapas)<sup>224</sup>.

205. En la audiencia sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, la representación de México informó a la Comisión que el Estado ha avanzado en su base de datos forenses, respecto de la cual señalaron que a pesar de las complejidades que plantea la estructura federal del Estado mexicano por

<sup>222</sup> Los Angeles Times, *Sifting for answers in a mass grave in Tapachula, Mexico*. Septiembre 12 de 2012. Disponible sólo en inglés en: <http://articles.latimes.com/2012/sep/12/world/la-fg-mexico-mass-grave-20120912>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>223</sup> Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, *Boletines 2012: Inician exhumación de personas no identificadas en el panteón municipal de Tapachula*. 21 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.cedh-chiapas.org/portal/consejo/informacion/sala-de-prensa/130-inician-exhumacion-de-personas-no-identificadas-en-el-panteon-municipal-de-tapachula.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>224</sup> Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, *Boletines 2012: Se prevé segunda etapa de exhumación de restos recuperados en fosas comunes: CEDH*. 25 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.cedh-chiapas.org/portal/consejo/informacion/sala-de-prensa/155-se-preve-segunda-etapa-de-exhumacion-de-restos-recuperados-en-fosas-comunes-cedh.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

sus 3 niveles de gobierno, a nivel nacional tienen un avance de un 70 % en los registros de las bases de datos. Respecto al intercambio de información forense con la de otros bancos de datos forenses de la región, se señaló que había habido reuniones a nivel de PROVICTIMA con los cónsules de todo Centroamérica con objeto de tener una base de datos que pueda ser compartida o intercambiar información<sup>225</sup>. La Comisión reconoce lo manifestado por los representantes del Estado mexicano respecto a su disposición para estudiar las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la audiencia y su apertura para abordar esta grave problemática.

206. En este orden de ideas, la Comisión urge al Estado de México a crear un banco de datos de información forense a nivel nacional, el cual a su vez se integre a los otros bancos forenses que funcionan en la región, tales como los de El Salvador, Honduras, Guatemala y otros que puedan surgir. La Comisión estima que estas acciones representan una respuesta legítima y razonable en materia de identificación de migrantes desaparecidos.

207. Asimismo, la Comisión también recomienda que en casos de hallazgos de restos y/o cadáveres, que por sus particularidades señalen que podrían haber migrantes, se preserven los restos no identificados. La Comisión tiene conocimiento de que de los 193 cuerpos hallados en las fosas de Tamaulipas en abril de 2011, aún hay más de 150 que no han sido identificados. La información suministrada por representantes de los bancos de datos forenses de El Salvador y Honduras señala que es posible que migrantes centroamericanos se encuentren dentro de estos restos. Por tal razón, la Comisión recomienda que para los casos de restos que ya hayan sido enviados a la fosa común, se les proteja de cualquier innovación, y los que aún permanecen en SEMEFOS, que no sean cremados ni enviados a fosa común.

208. La Comisión recomienda la creación de un mecanismo nacional en México que facilite el intercambio de información sobre restos no identificados y personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México. Este mecanismo nacional debe integrarse en un mecanismo regional similar que extienda el cruce de información forense a toda la región centroamericana. Ambos mecanismos deben contar con la participación de organismos de la sociedad civil en su dirección. Asimismo, confía en que la creación de estos mecanismos beneficiará directamente la búsqueda de migrantes no localizados y restos no identificados, la actualización de protocolos y buenas prácticas forenses.

---

<sup>225</sup> Véase, Intervenciones del Director de Derechos Humanos y Democracia de la SRE, Embajador Alejandro Negrín y del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, Lic. Max Diener Salas, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

### **g. La violencia sexual contra las mujeres migrantes**

209. Debido a la situación de discriminación que afecta a las mujeres y a las niñas migrantes en razón de su género, la probabilidad de que sean victimizadas mientras se encuentran en México es mucho mayor. En el caso de las mujeres migrantes, la Comisión recibió abundante información acerca de los abusos sexuales a las que son sometidas en México. Amnistía Internacional, en su informe titulado “Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México”, señaló que las mujeres y las niñas y niños, en especial los que viajan no acompañados, se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de trata o de sufrir agresiones sexuales de parte de delincuentes y de funcionarios estatales<sup>226</sup>.

210. La violencia sexual se ha convertido en una parte del recorrido de muchas mujeres migrantes en su tránsito hacia Estados Unidos. La Comisión fue informada que la violencia sexual contra las mujeres migrantes llega a tal punto que en países de Centroamérica es común que las mujeres se inyecten un anticonceptivo conocido como Depo-Provera antes de iniciar su recorrido, el cual impide la ovulación durante tres meses, de modo que en caso de ser violadas evita queden embarazadas. Entre los migrantes este método anticonceptivo es conocido como “la inyección anti-México”. Tal como se señaló anteriormente, muchas de las mujeres migrantes que brindaron sus testimonios al Relator manifestaron haber sido sometidas de manera frecuente a violaciones y abusos sexuales durante el tiempo que permanecieron secuestradas o privadas de libertad. Entre los testimonios recibidos por el Relator, una mujer migrante y su compañero informaron haber sido testigos de cómo un grupo de mujeres migrantes habían sido violadas por varios hombres a la vez tras un asalto al tren.

211. La Comisión tuvo conocimiento del caso de una migrante hondureña de 15 años que fue agredida sexualmente por el delegado local del INM en Tenosique (Tabasco), quien le ofreció regularizar su situación migratoria a cambio de que sostuviera relaciones sexuales con él. A pesar de haber sido rechazado por la niña, el delegado local del INM realizó actos sexuales sobre el cuerpo de la niña, sin su consentimiento, tales como tocamientos lascivos. Derivado de estos hechos, la CNDH, en su Recomendación n° 54/12, determinó que contaba con elementos suficientes para evidenciar violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad física y mental, a la libertad y al trato digno, en agravio de la niña V1, atribuibles al delegado local del INM, así como a otros 4 funcionarios de dicha institución, por hechos consistentes en transgredir la libertad sexual de una niña; omitir brindar protección a las personas que lo necesiten; obstruir el acceso a la procuración de justicia; faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones; así como acciones y omisiones que vulneran los derechos de las personas migrantes, especialmente niñas, niños y adolescentes no acompañados<sup>227</sup>. Los

<sup>226</sup> Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México*. Madrid: Amnistía Internacional, 2010, p. 5. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010/es/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>227</sup> CNDH, *Recomendación n° 54/2012, Sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1*. México, D.F., 28 de

funcionarios a los que la CNDH atribuyó estos hechos fueron el coordinador de Profesiones Especialista en Servicios Migratorios, el jefe del Departamento de Regulación Migratoria en Tenosique, el subdelegado regional en la Delegación Tabasco, el Encargado de la Delegación y un agente del Grupo Beta. De acuerdo con la información de que dispone la Comisión, a la fecha de la aprobación de este informe algunos de estos funcionarios aún continúan vinculados al INM y trabajando en la zona.

212. Tal como se mencionó anteriormente, la trata con fines de explotación sexual o prostitución ajena es otra de las amenazas a las que las mujeres migrantes suelen estar expuestas. En uno de los testimonios recibidos por el Relator, una joven relató que durante su secuestro había sido violada por 8 hombres a la vez. Los testimonios recibidos por mujeres migrantes que habían estado secuestradas solían incluir violaciones sexuales perpetradas por varios hombres a la vez durante su cautiverio. En Reynosa (Tamaulipas), el Relator recibió el testimonio de una migrante hondureña que se encontraba con sus dos hijas pequeñas, quien señaló que

*A mí me tenían secuestrada aquí [en Reynosa], hasta hace como unos 15 días [...] Me levantaron hace unos meses no más llegar a la central [camionera] de Reynosa. Yo venía con mis 2 niñas. La más grande ya tiene 3 años y la menor todavía no tiene los 6 meses [...] Unos hombres que manejaban una troca blanca me detuvieron y me dijeron que me montara, que me iban a ayudar. De ahí me la llevaron con las niñas y nos acomodaron en una casa en la que había mucha más gente secuestrada. Después supe que eran Zetas. Me pusieron a hacer el aseo y a trabajar en la cocina, para que preparara las comidas para ellos y para las demás personas que estaban en la casa. Ahí los [hombres] que estaban en la casa me violaban casi todos los días. A mí lo que más me dolía era que me violaban enfrente de las niñas. Yo intenté resistirme la primera vez que me violaron, pero casi me matan a golpes. Esa vez me acuerdo que me dejaron toda llena de morados y me rompieron un labio y el ojo. Ya después ellos entraban uno después del otro a la hora que les daba la gana [...] La casa tenía otros cuartos a los que no podía entrar. Yo a veces oía los gritos de otras mujeres desde esos cuartos y miraba cuando las sacaban envueltas (muertas) [...] Un día me escapé. Vi que una camioneta que salía todos los días dejaba un portón medio abierto. Como yo era la que limpiaba, un día aproveché y me escapé con mis hijas [...] Yo me fui a las oficinas del DIF y del INM a pedir ayuda para que la regresaran a mi país, pero me dijeron que no podían ayudarme, pues el encargado estaba de vacaciones [...] La [niña] mayor se me asusta cada vez que tiene hombres cerca<sup>228</sup>.*

septiembre de 2012. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_1990\\_2012](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_1990_2012). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>228</sup> Testimonio de una mujer migrante al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Reynosa, Tamaulipas, el 1 de agosto de 2011.

213. La Comisión observa con preocupación que, al igual que con otros delitos que afectan a los migrantes, no existen cifras acerca de delitos cometidos en contra de las mujeres migrantes en razón de su género. Amnistía Internacional ha señalado que 6 de cada 10 mujeres y niñas migrantes son víctimas de violencia sexual en su tránsito por México.<sup>229</sup> Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que a pesar de que la violencia sexual contra las mujeres es un fenómeno generalizado en México que se manifiesta en múltiples formas, es difícil contar con estadísticas fiables, dado que las mujeres tienden a ocultar los abusos o violaciones de las que son víctimas. Aunado a lo anterior, está la estigmatización social que recae sobre aquellas mujeres que denuncian, y más aún, en el caso de las mujeres migrantes está el temor que tienen de ser deportadas en caso de que denuncien, o el deseo de llegar como sea a Estados Unidos les lleva a ocultar y callar los abusos y delitos de los que han sido víctimas.<sup>230</sup>

214. La CIDH reitera su preocupación respecto a las diferentes formas de violencia y discriminación a las que se encuentran expuestas las mujeres migrantes en México. En consonancia con lo señalado por el Comité de la CEDAW, la Comisión considera que la incorporación de una perspectiva de género reviste una importancia esencial para el análisis de la situación de las mujeres migrantes y la elaboración de políticas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso del cual son víctimas<sup>231</sup>. La Comisión le reitera a México que es un deber de los Estados comprendido en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará –examinado en conjunto con la obligación inmediata de actuar con la debida diligencia reflejada en el artículo 7(b) del mismo instrumento– tomar especial consideración de factores que pueden exponer a la mujer a una situación de mayor vulnerabilidad a la violencia; tales como su condición de migrante, refugiada o desplazada, y más aún cuando estas son niñas. Esto acarrea obligaciones inmediatas de los Estados investigar las prioridades y necesidades de este grupo de mujeres; recopilar la información y las estadísticas pertinentes; capacitar a sus funcionarios de migración, policía y judiciales sobre sus necesidades y realidades de vida; y crear las condiciones necesarias para que puedan ejercer plenamente sus derechos humanos. El sistema de justicia debe respetar su integridad y dignidad como víctimas, y procesar de forma exhaustiva y rápida los casos de violencia sexual que las afectan<sup>232</sup>.

<sup>229</sup> En este sentido, véase, Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México*. Amnistía Internacional: Madrid, 2010, p. 5.

<sup>230</sup> Véase, M. Bronfman y R. Leyva (1999) *Migración y SIDA en Centroamérica, México y EEUU*, Mimeo, Cuernavaca, México; Pastoral de la Movilidad Humana (1998) *Para los que no llegaron. Un sueño hecho cenizas*, Serviprensa, Guatemala; *Mujeres que Cruzan Fronteras* (2006), UNIFEM. Documentos de Gretchen Kuhner.

<sup>231</sup> Naciones Unidas, Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 26 sobre Trabajadoras Migratorias*, 2008, p. 4. [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR\\_26\\_on\\_women\\_migrant\\_workers\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>232</sup> Naciones Unidas, Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 26 sobre Trabajadoras Migratorias*, 2008, p. 4.

### **h. Niños, niñas y adolescentes migrantes**

215. En el marco de la visita la Relatoría recibió información y constató la situación de extrema vulnerabilidad que afecta a los niños, niñas y adolescentes (en adelante “NNA”) en el contexto de los flujos migratorios mixtos que llegan y atraviesan México. La Comisión nota que entre los NNA que integran los flujos migratorios en México se pueden distinguir dos subgrupos: los que viven y trabajan en México y los que están en tránsito hacia Estados Unidos. La Comisión observa que los factores que impulsan la migración de NNA son variados, principalmente la búsqueda de mejores oportunidades de vida; reunificación familiar; la búsqueda de protección internacional frente a contextos en los que son víctimas de persecución, violencia y explotación; así como consecuencia de desastres naturales. Otros factores son el maltrato o el abandono que sufren los NNA en sus países de origen, la persecución por parte de organizaciones del crimen organizado, tales como “maras”, pandillas o carteles del narcotráfico y la proliferación de redes transnacionales de trata de personas.<sup>233</sup>

216. Al igual que las tendencias generales de los migrantes que transitan por México, la mayor parte de los NNA migrantes en México son de origen centroamericano, en particular guatemalteco. La delegación de la CIDH fue informada que en muchos casos familias rurales guatemaltecas envían a sus hijos adolescentes a trabajar al estado fronterizo de Chiapas con objeto de que desde allí contribuyan para el sustento del resto de la familia a través del envío de remesas. En este sentido, la Comisión ha sido informada que un número significativo de NNA migrantes trabajan en condiciones de explotación en el sector agrícola de la región de Soconusco y en Tapachula (Chiapas) en actividades del comercio informal, labores domésticas o son víctimas de explotación sexual.<sup>234</sup> Los niños trabajadores dedicados a labores agrícolas provienen en su gran mayoría del departamento de San Marcos y son indígenas *mam*, casi todos oriundos del municipio de Concepción de Tutuapan. Algunos empiezan a trabajar en el Soconusco junto a algún miembro de su familia, pero cuando desarrollan ciertas habilidades se independizan. De acuerdo con el informe “Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México Guatemala”, elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, los niños migrantes no acompañados no pueden acceder a formas migratorias para trabajadores fronterizos, por lo tanto siempre trabajan de forma irregular.<sup>235</sup>

<sup>233</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, *Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México Guatemala*. México, 2012, p. 9.

<sup>234</sup> Id. Ver GONZALES CARILLO, Adriana, “Frontera sur y niños migrantes no acompañados en México: un análisis bajo la perspectiva de los derechos humanos (2006-2008)” .FLACSO, Sede México, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, marzo de 2009; SIN FRONTERAS, “México y su Frontera Sur”. Ciudad de México (2005); SIN FRONTERAS, “Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas” 2005-2006 (2007); SHELLEY, Louise, “Human Trafficking”. Cambridge University Press (2010), p. 265 y ss.

<sup>235</sup> Véase Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, *Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México Guatemala*. México, 2012, p. 8.

217. Las organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator que de acuerdo con la información recopilada por *Catholic Relief Services*, un 47 % de los NNA migrantes reportan haber experimentado algún tipo de abuso desde que dejaron su hogar hasta que fueron repatriados. Los abusos más frecuentes a los que son sometidos los NNA migrantes son aquellos de tipo verbal y físico, pero también son víctimas de robo, extorsión e intimidación. Si bien la mayoría de los abusos que experimentan los NNA migrantes ocurren durante su tránsito a través de México, el Relator también fue informado de que son sometidos a situaciones de riesgo durante el arresto y detención por parte de las autoridades migratorias. A pesar de que las autoridades migratorias fueron señaladas como las principales responsables de estos abusos, también se reportaron, en menor medida, abusos por parte de autoridades de policía. Los jóvenes guatemaltecos son especialmente vulnerables a verse expuestos a este tipo de situaciones, seguidos por los hondureños y salvadoreños.<sup>236</sup>

218. La delegación de la CIDH observó y fue informada de que un número significativo de NNA migrantes que transitan por México, a lo largo de su trayecto se enfrentan a situaciones de desprotección extrema, tales como los peligros asociados a sus trayectos en el tren o ser víctimas de delitos y violaciones a sus derechos humanos por parte de la delincuencia organizada, delincuentes comunes y en algunos casos por agentes estatales. A lo largo de su trayecto, los NNA migrantes se enfrentan a condiciones climáticas extremas, así como otros riesgos asociados a su edad y nivel de desarrollo físico y mental. En el actual contexto de violencia generalizada en algunas zonas de la frontera norte de México, los NNA suelen ser utilizados por la delincuencia organizada para realizar actividades relacionadas con el tráfico de personas o el trasiego de drogas<sup>237</sup>. En este sentido, a la Comisión le preocupa que la respuesta por parte de los Estados frente a estas situaciones sea la criminalización de estos niños a través de la imposición de medidas privativas de la libertad personal<sup>238</sup>.

219. En Ixtepec (Oaxaca), la delegación de la CIDH presencié la llegada del tren procedente de Arriaga (Chiapas), y pudo observar la presencia en los techos y entre los vagones de cientos de migrantes, incluidos niños y niñas migrantes en situación de extremo riesgo para su vida e integridad personal. La misma situación fue observada por el Relator en Tierra Blanca (Veracruz), donde niños y niñas esperaban acostados al borde de las vías la llegada del tren, sin ningún tipo de protección.

<sup>236</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 36.

<sup>237</sup> EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, Documento de trabajo: Coloquio sobre "Políticas de Seguridad en la Frontera y Derechos Humanos de los Migrantes". Tijuana, 2011, p. 2. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>238</sup> Véase CNDH, *Recomendación 74/2009*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/32>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

220. El Relator también pudo observar que gran parte de la asistencia que reciben los NNA en tránsito por México la reciben de parte de albergues de la Iglesia católica, de personas privadas y de organizaciones de la sociedad civil. La presencia de NNA siempre era una constante en las visitas que la delegación de la Comisión realizó al Albergue Hermanos en el Camino en Ixtepec, el Albergue Decanal Guadalupano de Tierra Blanca y el Albergue Nuestra Señora de Guadalupe de Reynosa.

221. Por su parte, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos informó al Relator de diversas medidas que ha tomado el Estado mexicano para la protección de NNA migrante. En este sentido, la Comisión valora positivamente la importancia que han tenido medidas tales como el diseño del Modelo para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas, y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, en conjunto con Unicef, y la creación de Oficiales de Protección Integral de la Infancia (en adelante “OPIS”) que operan en el INM. Asimismo, la Comisión fue informada de que se han instalado Módulos de Atención en las Estaciones Migratorias para NNA migrantes no acompañados. Como resultado de estas medidas se ha incrementado el nivel de detección de NNA migrantes en situaciones de riesgo, víctimas de trata de personas o que son objeto de tráfico de migrantes. La Comisión también fue informada de que han aumentado las solicitudes de asilo por parte de NNA.

222. Sobre los Módulos de Atención en las Estaciones Migratorias para NNA migrantes no acompañados, el Estado mexicano agregó que además de la identificación de posibles candidatos a protección internacional, el personal del SNDIF desarrolla actividades lúdicas y de educación no formal y ofrece espacios de contención emocional a los NNA que se encuentran alojados en las estaciones migratorias en la frontera sur de México. A su vez, señaló que los OPIs son agentes federales de migración dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los NNA migrantes, en especial a los no acompañados. Sus funciones son salvaguardar la integridad física y mental de los NNA; brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido, y descanso; facilitar a los NNA el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas; mantener informados a los NNA sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad; acompañar a los NNA migrantes durante su proceso de repatriación. De acuerdo con la información suministrada por el Estado, para octubre de 2013, el INM contaba con 493 OPIs en las 32 delegaciones federales.<sup>239</sup>

223. Ante este contexto, a la Comisión le preocupa que tanto el INM, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales coinciden en que ha habido un incremento del número de NNA no acompañados que migran hacia o a través de México.<sup>240</sup> También es motivo

<sup>239</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 13 y 14. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>240</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México,

de preocupación para la Comisión la falta de datos sistemáticos sobre delitos y violaciones a los derechos humanos de las que hayan sido víctimas NNA migrantes. En este sentido, la Comisión recomienda al Estado recopilar datos desagregados que le permitan contar con una caracterización respecto de la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes, los peligros que les afectan, que le permitan al Estado diseñar políticas públicas orientadas a la prevención y protección de los de los peligros que afectan a los NNA migrantes

224. Un considerable número de los migrantes que han sido víctimas de distintos delitos y violaciones a los derechos humanos en México eran NNA. De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Convención Americana y a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Estado mexicano tiene la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo su jurisdicción; medidas que, por un lado, deben incorporar la noción de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos y, por otro, revestir la suficiente especialidad derivada de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

#### ***i. Discriminación, abusos de autoridad y uso excesivo de la fuerza en contra de migrantes***

225. La Comisión tiene conocimiento de diversas situaciones en las que los migrantes son objeto de estereotipos y estigmatización, tal como relacionarlos con la delincuencia. En muchos casos, al llegar a ciertas comunidades, los migrantes suelen ser acusados de que su llegada incrementa la criminalidad, la mendicidad, drogadicción, alcoholismo y la comisión de delitos. Los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia en contra de los migrantes.

226. La delegación de la CIDH también recibió información sobre familiares de migrantes que fueron maltratados o sometidos a tratos discriminatorios –por razones económicas– por parte de las autoridades mexicanas mientras buscaban a sus seres queridos. Asimismo, la delegación también tuvo conocimiento de que en casos de migrantes que fueron víctimas de delitos, las autoridades justificaron la ocurrencia de estos hechos por “ser ilegales” o estigmatizaban a las víctimas, manifestando a sus familiares que si les pasó algo es porque estaban vinculados con el crimen organizado, cuando existe abundante información que indica que muchos migrantes son forzados a trabajar para el crimen organizado.

227. Sobre la discriminación que afecta a los migrantes, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (en adelante “ENADIS”) de 2010, elaborada por el

---

julio de 2011, p. 36.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México (en adelante “CONAPRED”), estableció que los migrantes son el tercer sector de la población más discriminado en México, después de los homosexuales y los indígenas. Cerca de un 41 % de la población mexicana consideraba que los derechos de las personas migrantes no se respetaban en México,<sup>241</sup> siendo particularmente notorio que en ciudades fronterizas como Tenoque y Juárez, donde el porcentaje de la población que opinaba que no se respetaban los derechos de las personas migrantes superaba en más de diez puntos porcentuales al promedio nacional<sup>242</sup>. El 27 % de las personas admitió que no estarían dispuestos o no permitirían que personas extranjeras vivieran en su casa y 7 de cada 10 personas consideran que las y los migrantes provocaban, en alguna medida, divisiones en la comunidad<sup>243</sup>.

228. Con relación a los resultados arrojados por la ENADIS sobre personas migrantes, el CONAPRED señaló que estos “revela[n] hábitos y actitudes discriminatorias y de intolerancia que repercuten en el ejercicio de sus derechos. Los datos que se dan a conocer confrontan directamente el discurso y el imaginario de una sociedad que se autodenomina multicultural, hospitalaria, generosa con quienes vienen de fuera”<sup>244</sup>. De acuerdo con el estudio del CONAPRED, el 21 % de los mexicanos está a favor de construir muros de contención para evitar la entrada de migrantes en situación irregular y el 40 % consideraba a la migración en situación irregular como una amenaza grave.

229. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante “CERD”) reiteró su preocupación por la situación de los trabajadores migrantes que provienen principalmente de comunidades indígenas de Guatemala, Honduras y Nicaragua; y los migrantes en tránsito, en particular respecto de las mujeres que son víctimas de abusos. En mayor detalle, el Comité manifestó seria preocupación por la vulnerabilidad de estas comunidades al secuestro, tortura y asesinato, y también respecto a que el temor de enfrentarse a la discriminación y la xenofobia no permite a estas personas buscar la ayuda y protección que necesitan en el momento adecuado<sup>245</sup>.

230. La Comisión recibió información de abusos cometidos por agentes del INM y de los distintos órdenes de la policía en perjuicio de las y los migrantes en México. En el marco de la visita, migrantes y diversas organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator que

<sup>241</sup> CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 25. Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web\\_Accss.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>242</sup> CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 29.

<sup>243</sup> CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 55.

<sup>244</sup> CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 7.

<sup>245</sup> CERD, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a México*. CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, párr. 20. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17_sp.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

con frecuencia los agentes de migración se valen de los operativos de control y verificación migratoria para abusar de los migrantes. Los migrantes sostuvieron que en el curso de los operativos los agentes estatales detienen los trenes en los que se trasladan y les despojan de sus pertenencias, les confiscan o destruyen sus documentos, los agreden física y psicológicamente. No obstante, los abusos en contra de migrantes no se limitan a aquellos que ocurren mientras se trasladan en los trenes, autobuses o a través de las rutas migratorias.

231. Sobre esta cuestión, el Estado indicó que actualmente existen directivas sobre el uso de la fuerza, las cuales son aplicadas por las Fuerzas Armadas y la Policía Federal. Asimismo, informó que se encuentra en proyecto la Ley Federal sobre el Uso de la Fuerza. Adicionalmente, el 21 de febrero de 2013, el Estado mexicano y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) firmaron dos convenios de colaboración cuyo objeto es brindar asesoría técnica e intercambiar buenas prácticas para la adecuada implementación de estándares internacionales en materia de derechos humanos y la promoción del derecho internacional humanitario. Dichos Convenios son: 1) el Convenio sobre el uso de la fuerza y protocolos para la búsqueda de personas desaparecidas, el cual contempla la asesoría técnica del CICR al Gobierno mexicano para la creación y el fortalecimiento de un marco normativo e institucional en materia de uso de la fuerza; búsqueda y localización de personas desaparecidas, y asistencia a los familiares de las víctimas, y 2) el Convenio en materia de derecho internacional humanitario para propiciar la incorporación y la promoción del derecho internacional humanitario y las normas del derecho internacional de los derechos humanos aplicables al uso de la fuerza<sup>246</sup>.

232. Frente a las situaciones de uso excesivo de la fuerza, la Comisión reitera que de conformidad con los estándares del Sistema Interamericano, el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. Solo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. A su vez, el uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. Conforme a lo anterior, la Comisión Interamericana recuerda al Estado mexicano que ante alegaciones de uso excesivo de la fuerza y cualquier otra clase de abusos por parte de sus agentes es obligación del Estado llevar a cabo una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva, con objeto de esclarecer estos hechos y sancionar toda violación a los derechos humanos conforme a los estándares antes mencionados.

233. En virtud de lo anterior, la Comisión observa que el contexto de violencia que afecta a las y los migrantes constituye una forma de discriminación en razón de su condición de migrantes. En este orden de ideas, la Comisión considera que es imperativo que el Estado mexicano lleve a cabo en los tres órdenes de gobierno todas las medidas que sean

<sup>246</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 14 y 15.

necesarias para prevenir y combatir cualquier forma de discriminación racial y xenofobia con el fin de promover el entendimiento entre los habitantes del Estado mexicano y los migrantes que por allí transitan, así como campañas sobre interculturalidad.

#### **j. Acceso a la justicia e impunidad**

234. Otros aspectos de suma preocupación para la Comisión tienen que ver con los obstáculos que enfrentan los migrantes y sus familiares para acceder a la justicia y la subsecuente la situación de impunidad en la que se encuentran los delitos y violaciones a los derechos humanos de los que son víctimas los migrantes. La información recibida por la Comisión indica que los migrantes y sus familiares no confían en las instituciones de procuración y administración de justicia de México.

235. En lo que respecta a obstáculos que enfrentan los migrantes a la hora de acceder al sistema de justicia tiene que ver con su extrema vulnerabilidad, la cual hace que no suelen denunciar los delitos que son cometidos en su contra. En este sentido, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha señalado que el contexto de violencia generalizada, así como la colusión entre las autoridades municipales, estatales y federales con las bandas del crimen organizado, han conllevado a la impunidad absoluta de las violaciones de los derechos humanos de los migrantes.<sup>247</sup> En mayor detalle, el Relator señaló que “[...] la impunidad por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes es un fenómeno generalizado. Con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles del gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra migrantes continúan.”<sup>248</sup>

236. Otras de los obstáculos que enfrentan los migrantes en materia de acceso a la justicia y que a su vez explican el bajo nivel de denuncia de los delitos y violaciones a los derechos humanos de los que son víctimas son, *inter alia*, el desconocimiento de sus derechos, de los procedimientos, así como de las autoridades y los organismos competentes para investigar y sancionar; la falta de información suficiente sobre los mecanismos y las instancias de protección de sus derechos humanos, la falta de tiempo necesario para presentar su queja o denuncia. A esto se suma el hecho de que los migrantes optan por no denunciar debido al temor a abusos de parte de las autoridades y a que puedan ser detenidos y posteriormente deportados o sufrir represalias de parte de sus victimarios<sup>249</sup>. Otro obstáculo en materia de acceso a la justicia es la movilidad inherente de los migrantes.

<sup>247</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Misión a México, por el Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, párr. 65. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/125/79/PDF/G0912579.pdf?OpenElement>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>248</sup> *Ibid*, párr. 65.

<sup>249</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, México, 2011, p. 7, y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General n° 13/2006, Sobre la Práctica de Verificaciones Ilegales, México, 2006.

237. Por lo general, las personas que brindaron sus testimonios durante la visita indicaron que no habían denunciado estos hechos ante las autoridades por temor a sufrir represalias de parte de grupos del crimen organizado o de agentes estatales que estén coludidos con estos grupos. Por su parte, los migrantes y sus familiares que presentaron denuncias expresaron su escepticismo sobre la posibilidad de que las investigaciones avancen y que las personas responsables sean juzgadas y sancionadas. En adición a lo anterior, tampoco existen medidas de protección para los denunciantes o testigos.

238. En líneas generales, la Comisión observa que existe muy poca información confiable respecto a los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos contra migrantes, lo cual impide tener una imagen más cercana de la criminalidad y la violencia que afecta a estas personas. La Comisión tampoco dispone de información confiable sobre el curso de las investigaciones que adelantan la PGR y las procuradurías generales de justicia respecto de delitos cometidos en contra de migrantes.

239. En este sentido, la Comisión considera que el Estado mexicano debe adoptar medidas para garantizar que las personas migrantes tengan acceso a la justicia y puedan denunciar violaciones a los derechos humanos cometidas contra ellas y sus familiares, sin temor a sufrir represalias. La reforma del artículo 67 de la Ley General de Población representa un avance en este sentido, así como la creación de Fiscalías Especiales para Delitos contra los Migrantes. Sin embargo, es necesario adoptar medidas urgentes para fortalecer las fiscalías públicas de los estados, proveyéndoles de las condiciones de seguridad y los recursos humanos y materiales adecuados. La Comisión considera que una medida que rápidamente puede contribuir a mejorar la situación de inseguridad en la que se encuentran los migrantes, y que fue planteada tanto por las autoridades federales y estatales como por las organizaciones de la sociedad civil, es cumplir con celeridad con las disposiciones de la nueva Ley de Migración y otorgar documentación a los migrantes.

240. En este sentido, la Comisión, estima importante recordar lo que ha sostenido la Corte al señalar que debe entenderse como impunidad la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares<sup>250</sup>.

241. Si bien existe consenso por parte del Estado y de la sociedad civil en que la violencia contra los migrantes en México es un problema de graves proporciones, la Comisión considera que no se le ha hecho frente con medidas que correspondan a esa gravedad. El

---

<sup>250</sup> Corte IDH: *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C, n° 37, párr. 173; *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C, n° 101, párr. 272.

hecho de que la gran mayoría de los delitos y violaciones a derechos humanos contra personas migrantes se mantengan impunes requiere de una respuesta pronta e integral. En este sentido, se requiere la plena y urgente participación de todos los sectores –los gobiernos federal, estatales y municipales, en colaboración con la sociedad civil– para hacer efectiva la responsabilidad por los delitos cometidos en contra de las personas migrantes y repararlos. Si bien puede suceder que la jurisdicción penal sea cuestión de derecho interno de las entidades federativas en muchos de esos delitos, el Gobierno federal es responsable, conforme al Derecho Internacional, de garantizar directamente y a través de las autoridades locales correspondientes que los derechos de todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, entre las cuales se encuentran los migrantes, gocen de protección y estén garantizados. El Gobierno federal dispone de recursos y capacidades especializadas que deben hacerse efectivos. Además de asistencia y respaldo técnico, dicho Gobierno puede dar atención prioritaria a esta situación asignando recursos materiales adicionales.

242. En relación con el tema de coordinación entre las autoridades gubernamentales, es necesario que exista una colaboración más eficaz entre las autoridades del orden federal y las del orden estatal y municipal. Por ejemplo, entre la PGR y las procuradurías generales de justicia de los Estados en la investigación en persecución de los secuestros, homicidios y desapariciones de las que sean víctimas las personas migrantes, brindando apoyo pericial en materia de criminología, fotografía forense, genética forense, asistencia técnico-jurídica, así como con las gestiones necesarias para solicitar la colaboración de distintas autoridades otros Estados de la región.

243. La capacitación, especialmente para las personas encargadas de responder ante los delitos de violencia contra los migrantes, representa un mecanismo importante para crear capacidad técnica y para comprender las dimensiones del problema. Si bien el Estado ha adoptado algunas medidas en este aspecto, resulta evidente la necesidad esencial de una mayor capacitación para los investigadores comunes; consideración que también se aplica a los funcionarios que tratan con el público en cuanto a la manera de relacionarse con las víctimas y sus familiares, respetando plenamente su dignidad. La capacitación, a su vez, debe ser acompañada por medidas de supervisión y evaluación de los resultados, y de aplicación de sanciones cuando los agentes no cumplen con sus cometidos conforme a la ley. La capacitación es una cara de la moneda y la responsabilidad es la otra.

244. La respuesta a los casos de delitos y violaciones a los derechos humanos de las y los migrantes, así como el tratamiento que dan los agentes del INM, de los distintos órdenes de policía y autoridades judiciales a las y los migrantes y sus familias, lleva a la Comisión a concluir que la violencia y la discriminación que enfrentan estas personas son hechos tolerados por diferentes autoridades en México. La Comisión manifiesta una gran preocupación ante el hecho de que la mayoría de los actos de violencia y discriminación en contra de las y los migrantes en México quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno. Por tal razón, la Comisión reitera al Estado mexicano

la necesidad de mejorar la respuesta judicial en estos casos para cumplir plenamente con su obligación de investigar, procesar y sancionar estos hechos con debida diligencia. La Comisión considera que el próximo paso en el avance de los derechos de las y los migrantes víctimas de violencia y discriminación y su acceso efectivo a la justicia es pasar del reconocimiento formal de sus derechos al disfrute real y efectivo de tales derechos.

245. Si bien la Comisión reconoce la importancia que tienen los exámenes de control de confianza y los programas de capacitación orientados a funcionarios del INM, la Comisión nota que el impacto de estos ha sido heterogéneo. En consecuencia, la Comisión recomienda al Estado mexicano el diseño y fortalecimiento de programas de capacitación para agentes del INM, del sistema de justicia y de la policía en sus distintos órdenes sobre el problema de la discriminación y las distintas formas de violencia que afectan a las y los migrantes como una grave violación a los derechos humanos, así como respecto a su obligación de ofrecer a las víctimas y a sus familiares un trato digno y humano cuando intentan acceder a los recursos judiciales y administrativos previstos para las personas migrantes en México.

246. La Comisión considera que la obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación está intrínsecamente relacionada con la prevención de la violencia y la discriminación contra las y los migrantes. Por tal razón, la Comisión estima que hechos tales como la violencia criminal, la perpetración de violaciones de derechos humanos en contra de migrantes y la corrupción por parte de algunas autoridades, la impunidad en la que se encuentran la mayoría de los delitos y violaciones de derechos humanos en contra de las y los migrantes, así como contexto social imperante han sido factores determinantes para la violación masiva y sistemática de los derechos humanos de las y los migrantes en México. El gran número de casos individuales que han sido documentados durante los últimos años por la CNDH, comisiones estatales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, así como los testimonios dados en el marco de la visita por los propios migrantes y sus familiares, ponen de manifiesto prácticas reiteradas que evidencian una situación estructural de violencia y discriminación que afecta a las y los migrantes, sus familias y a las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes en México.

247. A juicio de la Comisión, es evidente la relación existente entre la violencia, la ineficacia de los sistemas judiciales mexicanos y su inadecuada aplicación de la normativa nacional e internacional y la discriminación. Existe una clara discriminación contra las y los migrantes víctimas de delitos por la ineficacia de los sistemas judiciales en México y la inadecuada aplicación de los preceptos nacionales e internacionales. La Comisión considera que la tolerancia sistemática por los órganos del Estado no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra las y los migrantes. La falta de debida diligencia para investigar, procesar y sancionar esos delitos y prevenir su repetición refleja el hecho de que estos no son considerados como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación.

248. En conclusión, la Comisión reitera la obligación de los Estados de organizar su estructura gubernamental para prevenir, investigar, procesar, sancionar y reparar actos de violencia y discriminación contra las y los migrantes. Si bien el Gobierno mexicano ha modificado su discurso y ha ido progresivamente adoptando medidas con relación a los migrantes que han sido víctimas de delitos y violaciones de los derechos humanos debido a la violencia que afecta a México, todavía no se han aplicado medidas eficaces para proteger los derechos de los migrantes en México, así como los ataques contra los defensores de sus derechos humanos.

#### **k. El desplazamiento interno en México**

249. El contexto de violencia generalizada que ha afectado diversas zonas de México durante los últimos años ha conllevado a que cada vez sea mayor el número de personas que se han tenido que desplazar forzosamente<sup>251</sup>. En octubre de 2011, en el marco de la audiencia sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Javier Sicilia, miembro del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, sostuvo que el número de desplazados en México ya alcanzaba las 120 000 personas. En esta audiencia, la Comisión también recibió el testimonio de una madre de un joven mexicano desaparecido, que tuvo que desplazarse como consecuencia de amenazas, quien señaló que

*Mi nombre es Julia Alonzo y soy madre de Julio Alberto José López Alonzo, desaparecido en el 2008, el 12 de enero. A la fecha no lo hemos encontrado... Ni en el Gobierno... Está desaparecido [...] Hemos estado con el estado de Nuevo León buscándolo y no aparece él y sus tres amigos más. Nosotros vivíamos en Acapulco, pero tuvimos que migrar a otro lugar a escondernos, prácticamente porque el Estado no nos ha... No nos ha dado ni respuesta para [sic] ¿En dónde está mi hijo? Ni tampoco sabemos dónde vivir porque estamos siendo amenazados. Hemos peregrinado durante muchísimo tiempo 3 años, 11 meses y 15 días buscando a mi hijo, y así como yo hay miles de madres. Estoy aquí porque ya no encuentro otra manera de pedir ¿en dónde está mi hijo?, quiero saber dónde quedó, dónde están ellos ¿Qué está pasando en México con las autoridades federales y municipales? Aquí yo veo caras de representantes de México y les quisiera preguntar ¿en dónde estará mi hijo? ¿Dónde están los hijos de las madres, de las miles de madres que estamos llorando por ellos?... Discúlpenme... Quiero pedir... Estoy aquí en... Tuve que venir hasta Washington para ver si es posible que ustedes puedan ayudarnos porque de otra manera... Las madres hace tres días nos reunimos porque vamos a salir a buscar a nuestros hijos a donde estén, los queremos de verdad de regreso...<sup>252</sup>*

<sup>251</sup> CIDH, *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143º Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>252</sup> Intervención Julia Alonzo en la *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143º Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011.

250. De acuerdo con las estimaciones del *Internal Displacement Monitoring Centre* (en adelante “el IDMC”), para el año 2012 había alrededor de 160 000 desplazados internos en México<sup>253</sup>. Sobre las causas del desplazamiento interno, el IDMC ha sostenido que la violencia entre comunidades y la violencia criminal han sido las principales causas de desplazamiento en México, en especial como consecuencia de la violencia generada por los carteles de la droga, cuyos actos habrían ocasionado el desplazamiento de alrededor de 140.000 personas a partir de 2007<sup>254</sup>. Por su parte, autoridades del estado de Chiapas calculan que hay alrededor de unas 20.000 desplazadas durante el levantamiento zapatista aún viven como desplazados internos. Al respecto, es importante destacar que el incremento de la violencia que se ha evidenciado durante los últimos años ha impulsado a miles de personas a desplazarse de los lugares en los que tradicionalmente vivían. El IDMC y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (en adelante “ITAM”) han señalado que “es evidente que el patrón de desplazamiento individual o invisible sería responsable de la gran mayoría del desplazamiento total, mientras que eventos aislados de desplazamientos masivos—que son los más visibles—serían responsables de una porción mucho menor del desplazamiento total.”<sup>255</sup>

251. A pesar de que la Comisión ha tenido conocimiento de situaciones de desplazamiento interno en México<sup>256</sup>, así como del impacto que tiene la violencia generada por los carteles del narcotráfico en el desplazamiento de miles de personas en México, a la fecha de la aprobación de presente informe se observa que el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral, lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que el Estado debe darle a este fenómeno. En consecuencia, más allá de las cifras que se han mencionado anteriormente, es casi imposible obtener una cifra global del desplazamiento interno generado por la violencia de los cárteles de la droga y otras causas en México. De acuerdo con la información recibida por la Comisión, en la actualidad, la tendencia de algunas autoridades en México respecto al desplazamiento interno consiste en minimizar o ignorarlo como una incómoda consecuencia de la situación de violencia o bajo el argumento de que no se trata de desplazamiento interno sino que los movimientos de poblaciones responden

<sup>253</sup> Internal Displacement Monitoring Centre & Norwegian Refugee Council, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. Ginebra, Abril de 2013, p. 39. Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/\\$file/global-overview-2012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/$file/global-overview-2012.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>254</sup> Internal Displacement Monitoring Centre & Norwegian Refugee Council, *Global Overview 2011: People internally displaced by conflict and violence*. Ginebra, abril de 2012, pp. 59-60. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2011.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>255</sup> Consejo Noruego para Refugiados (NRC), Observatorio del Desplazamiento Interno (IDMC) e Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *Informe sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, preparado para el Relator sobre Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 8. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>256</sup> Véase, CIDH, Medida Cautelar No. 60/12, *Integrantes de la Comunidad Indígena Triqui de Valle del Río San Pedro, San Juan Cópala, Putla de Guerrero, Oaxaca, México*. 29 de mayo de 2012; Medida Cautelar n° 197/10, *135 miembros del Pueblo Indígena Triqui de San Juan Copala, Oaxaca, México*. 7 de octubre de 2010; Medida Cautelar n° 151/05, *Comunidad Andrés Quintana Roo, Municipio Sabanillas, Chiapas, México*.

a migraciones internas<sup>257</sup>. La Comisión observa que al igual que lo sucedido con las cifras publicadas por los informes sobre secuestro de migrantes de la CNDH, representantes del Estado mexicano han desacreditado las cifras con las que se cuenta sobre desplazamiento interno en México al señalar que se desconoce la metodología que ha sido utilizada para levantar esas cifras y elaborar los informes con los que se cuenta en la actualidad sobre desplazamiento interno en México.

252. A la Comisión le preocupa de manera especial la falta de información oficial imperante sobre el alcance que puede estar teniendo el desplazamiento interno en México, dado que evidencia la invisibilización de la problemática. La inexistencia de datos sobre la dimensión y las características del desplazamiento interno en México no relega al Estado de analizar esta problemática a través de una metodología seria, sino que por el contrario requiere que el Estado lleve a cabo un análisis a nivel nacional que permita caracterizar el desplazamiento en México y adoptar las medidas que sean necesarias para que el Estado de respuesta a este fenómeno y reconozca y de soluciones duraderas a las personas que han sido víctimas de desplazamiento interno. Tanto el presidente de la CNDH, Raúl Plascencia, como el quinto visitador de la CNDH, Fernando Batista, han destacado el impacto que está teniendo el desplazamiento interno en México y la necesidad de que se realice un estudio a nivel nacional que permita caracterizarlo e influir en una política públicas que partan del reconocimiento del mismo y permitan adoptar medidas de prevención y protección para los desplazados internos.

253. En este sentido, la Comisión considera necesario señalar que a pesar de las dificultades que existen para distinguir el fenómeno del desplazamiento interno al de la migración interna, sobre todo para los casos de desplazamientos que no son masivos en respuesta a un incidente intenso de violencia, el Estado tiene la obligación de “caracterizar” el fenómeno y prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno<sup>258</sup>. Al respecto, la Comisión destaca la importancia de la aprobación de Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, sin embargo, observa con preocupación que ante las diversas situaciones que están forzando el desplazamiento interno de personas, a la fecha México no haya aprobado una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dentro de su

<sup>257</sup> Véase BBC Mundo, Alberto Nájjar, *Los desplazados de la guerra contra el narcotráfico en México*. México, 19 de octubre de 2012. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121018\\_desplazados\\_desplazamiento\\_forzado\\_victimas\\_guerra\\_narcotrafico\\_mexico\\_an.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121018_desplazados_desplazamiento_forzado_victimas_guerra_narcotrafico_mexico_an.shtml); Animal Político, Francisco Saldoval Alarcón, *Los Desplazados del narco en México: El Triángulo Dorado*. México, 1 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/10/especial-los-desplazados-por-el-narco-en-mexico/>; InSight Crime, *Los Desplazados*. México, D.F., 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/investigaciones/los-desplazados>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>258</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

ordenamiento jurídico<sup>259</sup> ni cuente a nivel federal con una institución o punto focal que sea responsable de proteger a las y los desplazados internos. En este sentido, la Comisión tiene conocimiento de que en entre 2011 y 2012 se impulsó desde la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de ley para la atención y protección a las personas desplazadas por la lucha del Gobierno federal contra el crimen organizado<sup>260</sup>. Dicha iniciativa habría sido archivada.

### **I. Defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes**

254. Como consecuencia de la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en México, las defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes tienen que realizar su trabajo en un contexto adverso, el cual en múltiples ocasiones ha tenido un impacto directo sobre la vida, integridad, libertad, seguridad y honra de los defensores. La Comisión observa con preocupación lo señalado por la CNDH respecto a que como consecuencia de la labor que realizan personas y organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos se ven expuestas, de manera creciente, a amenazas, abusos, actos de hostigamiento, intimidación y ataques a sus libertades fundamentales, las cuales son perpetradas tanto por agentes estatales como no estatales, y hacen que las y los defensores de derechos humanos constituyan en la actualidad un grupo en situación de extrema vulnerabilidad<sup>261</sup>. Sobre esta situación también ha manifestado su preocupación la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en sus informes sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México, publicados en 2009 y 2010<sup>262</sup>.

255. En la actualidad México cuenta con 61 albergues y casas del migrante a lo largo y ancho de su territorio, la mayoría de los cuales hacen parte de la Pastoral de la

<sup>259</sup> En México hubo una iniciativa para adoptar una Ley sobre el Desplazamiento Interno en 1998, pero esta fracasó en el Senado.

<sup>260</sup> La iniciativa de ley para la atención y protección a las personas desplazadas por la lucha del gobierno federal contra el crimen organizado fue presentada por el diputado Arturo Santana Alfaro. Para mayor información, sobre la iniciativa de ley, véase Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, Número 3474-VI. México, 20 de marzo de 2012. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/mar/20120320-VI/Iniciativa-6.html>. También véase Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Boletín* n° 4977: *Analizan comisiones crear un fideicomiso para atender y proteger a desplazados por lucha contra el crimen*. México, 8 de abril de 2012. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2012\\_2012/004\\_abril/08\\_08/4977\\_analizan\\_comisiones\\_crear\\_un\\_fideicomiso\\_para\\_atender\\_y\\_proteger\\_a\\_desplazados\\_por\\_lu](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2012_2012/004_abril/08_08/4977_analizan_comisiones_crear_un_fideicomiso_para_atender_y_proteger_a_desplazados_por_lu). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>261</sup> CNDH, *El derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. México, 2011. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Gacetas/252.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>262</sup> Véase, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México, 2009. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/informepdf.pdf> y *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México, 2010. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2010/L241110b.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Movilidad Humana de la Iglesia católica. En este sentido, la Comisión nota con suma preocupación que de los albergues y casas del migrante que comprende la Pastoral de la Movilidad Humana en México, en la actualidad 16 cuentan con medidas cautelares otorgadas por la CNDH. A su vez, ante situaciones en las que incluso las medidas cautelares de la CNDH ha sido ineficaces para garantizar la vida, integridad y seguridad de las personas que trabajan en los albergues, a partir de 2009 la Comisión ha recibido diversas solicitudes de medidas cautelares a favor de las defensoras y defensores que trabajan en albergues, casas del migrante y centros de derechos humanos de los migrantes en México. Desde 2010 la CIDH ha otorgado medidas cautelares a favor de los miembros de 5 albergues, casas del migrante y centros de derechos humanos de migrantes en México,<sup>263</sup> de las cuales 4 se encuentran vigentes<sup>264</sup>. Las medidas cautelares otorgadas por la CIDH evidencian diversas situaciones de gravedad y urgencia que rodean la protección de los derechos humanos de los migrantes y que amenazan con generar daños irreparables para los derechos de las y los defensores de los migrantes en México.

El 23 de abril de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante de Saltillo (Coahuila). Las organizaciones solicitantes de la medida cautelar alegaron que los beneficiarios habrían sido objeto de intimidación y hostigamiento, un intento infructuoso por ingresar a las instalaciones del albergue y vigilancia del mismo por parte de personas que, desde el interior de vehículos, tomaban fotografías a quienes entran y salen del albergue. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de México que adoptase las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal del presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante de Saltillo (Coahuila). Asimismo, la CIDH solicitó que la planificación y la implementación de las medidas de protección se llevaran a cabo en acuerdo con los beneficiarios y sus representantes, y que se informe sobre las medidas adoptadas a fin de remover los factores de riesgo para los beneficiarios<sup>265</sup>.

<sup>263</sup> Véase CIDH, Medida Cautelar 273-11, *Fray Tomás González, Ruben Figueroa, el personal del Hogar-Refugio para Personas Migrantes "La 72", así como las personas migrantes que allí se albergan, municipio de Tenosique, estado de Tabasco, México*. 19 de abril de 2013; CIDH, Medida Cautelar 152-11, *Miembros de la Casa del Migrante "Frontera Digna, Municipio de Piedras Negras, estado de Coahuila, México*. 17 de agosto de 2012; CIDH, Medida Cautelar 270-10, *Casa del Migrante Nazareth y Centro de Derechos Humanos del Migrante "Beato Juan Bautista Scalabrini", Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, México*. 16 de mayo de 2011; Medida Cautelar 312-09, *Presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante, México*. 23 de abril de 2010; Medida Cautelar 250-09, *Padre Alejandro Solalinde Guerra y Miembros del Albergue del Migrante Hermanos en el Camino, México*. 23 de abril de 2010.

<sup>264</sup> La CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de la Casa del Migrante Nazareth A.C. y del Centro de Derechos Humanos del Migrante "Beato Juan Bautista Scalabrini" de Nuevo Laredo, Tamaulipas, México, el 16 de mayo de 2011. A principios de 2012, la CIDH recibió una comunicación de parte de los solicitantes de estas medidas cautelares en las que solicitaban el levantamiento de las mismas dado que aunque persistía la situación de riesgo habían optado por cambiar de estrategia. Véase CIDH, MC-270-10, *Miembros de la Casa del Migrante Nazareth A.C. y del Centro de Derechos Humanos del Migrante "Beato Juan Bautista Scalabrini" de Nuevo Laredo, Tamaulipas (México)*.

<sup>265</sup> CIDH, Medida Cautelar 312-09, *Presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante, México*. 23 de abril de 2010.

256. En las reuniones sostenidas con diversas organizaciones de la sociedad civil durante la visita a México, el Relator fue informado que como consecuencia de la falta de respuesta oportuna por parte del Estado frente a la violencia e inseguridad, se había incrementado el número de incidentes de riesgo, agresiones y amenazas en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos: de 18 incidentes registrados de 2004 a 2009 a 46 incidentes de 2010 a mediados de 2011.

257. Dentro del contexto actual de violencia, las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes han sido víctimas de amenazas, hostigamientos, agresiones físicas y 2 defensores han sido asesinados. Tal como fue el caso de Raúl Ángel Mandujano Gutiérrez, director de Atención de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur del Estado de Chiapas, quien tras ser secuestrado por 4 sujetos armados el 2 de abril de 2008, cinco meses después su cadáver fue hallado con signos de torturas en una zona rural del municipio de Mazatán (Chiapas)<sup>266</sup>. La Comisión también fue informada del asesinato de Santiago Rafael Cruz el 9 de abril de 2007, cuyo cadáver fue hallado en la oficina del Foro Laboral del Obrero Campesino en Monterrey (Nuevo León), atado de pies y manos y con signos de haber sido golpeado violentamente. Este asesinato estaría relacionado con las investigaciones que estaba realizando Foro Laboral del Obrero Campesino respecto a hechos de corrupción por parte de reclutadores de trabajadores agrícolas<sup>267</sup>.

258. Al mismo tiempo, la defensa de los derechos humanos de los migrantes ha conllevado a que algunos defensores hayan sido criminalizados por sus actividades, al ser acusados penalmente por su labor de denuncia. La falta de medidas de protección ha llevado al exilio de defensores de migrantes, así como los cierres de la Casa del Migrante de Palenque (Chiapas) en 2009, del Centro de Derechos Humanos de Nuevo Laredo (Tamaulipas) en 2011 y de la Casa del Migrante San Juan Diego en Tultitlán (estado de México) en 2012. A pesar de haber iniciado sus servicios en el 2009, la Casa del Migrante de Palenque fue forzada a cerrar como consecuencia de constantes ataques por parte del crimen organizado, quienes entraron en múltiples ocasiones al albergue para secuestrar a las personas migrantes que allí se encontraban. A su vez, la Comisión observa con preocupación que los hostigamientos y agresiones contra la labor de los defensores que trabajaban en el Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini” de Nuevo Laredo (Tamaulipas), conllevasen al cierre del mismo, a pesar de que eran beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH.

<sup>266</sup> Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011, párr. 343.

<sup>267</sup> Véase Dimensión Pastoral de Movilidad Humana, *Informe sobre la Situación de las y los Defensores de las Personas Migrantes en México*. México, 2011, p. 6. [Documento en el archivo de la Comisión]. Asimismo, véase Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 67.

El 16 de mayo de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de Casa del Migrante Nazareth y del Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini” de Nuevo Laredo (Tamaulipas). En la solicitud de medidas cautelares se alegó que los miembros de la Casa del Migrante Nazareth y el Centro de Derechos Humanos de Nuevo Laredo (en el estado de Tamaulipas), han sido objeto de seguimientos y amenazas. La Comisión solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad de los miembros de Casa del Migrante Nazareth y del Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini”, concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes, e informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de esta medida cautelar<sup>268</sup>.

259. El Relator también fue informado que agentes estatales de los tres niveles de gobierno habían sido responsables de una gran parte de los incidentes de riesgo, agresiones y amenazas en contra de defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, al llevar a cabo acciones tendientes a intimidarlos para que no denunciasen los delitos y violaciones a los derechos humanos de los que habían sido víctimas las personas migrantes en México.

El 23 de abril de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del Padre Alejandro Solalinde Guerra, David Álvarez Vargas, Areli Palomo Contreras, Mario Calderón López y Norma Araceli Doblado Abrego, quienes trabajan o se encuentran en el Albergue del Migrante Hermanos en el Camino de Ixtepec (estado de Oaxaca). En la solicitud de medida cautelar y en información aportada durante una reunión de trabajo realizada el 20 de marzo de 2010, durante el 138º Período de Sesiones de la CIDH, los solicitantes alegaron que los beneficiarios habrían sido objeto de actos de intimidación, y que en febrero de 2010, el padre Alejandro Solalinde habría sido detenido y encañonado por policías federales al concurrir a la Fiscalía del Estado de Oaxaca en el contexto de investigaciones iniciadas por el presunto asesinato de tres migrantes. Los solicitantes indican que las medidas de protección implementadas por las autoridades habrían resultado ineficaces e informan que los actos de hostigamiento continúan. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de México que adoptase las medidas que fuesen necesarias para garantizar la vida y la integridad personal del Padre Alejandro Solalinde Guerra, David Álvarez Vargas, Areli Palomo Contreras, Mario Calderón López y Norma Araceli Doblado Abrego; que la planificación y la implementación de las medidas de protección se realice en acuerdo con los beneficiarios y sus representantes, y que se informe sobre las medidas adoptadas a fin de remover los factores de riesgo para los beneficiarios<sup>269</sup>.

260. La Comisión observa con suma preocupación situaciones en las que defensores de derechos humanos de los migrantes en México, a pesar de contar con medidas cautelares otorgadas por la CIDH o la CNDH, continuaron siendo sujetos de amenazas y

<sup>268</sup> CIDH, Medida Cautelar 270-10, *Casa del Migrante Nazareth, y Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini”, Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, México*. 16 de mayo de 2011.

<sup>269</sup> CIDH, Medida Cautelar 250-09, *Padre Alejandro Solalinde Guerra y Miembros del Albergue del Migrante Hermanos en el Camino, México*. 23 de abril de 2010.

hostigamientos. Tal fue el caso de las amenazas de muerte que forzaron la salida temporal de México del padre Alejandro Solalinde, quien es beneficiario de medidas cautelares de la CIDH desde el 23 de abril de 2010. La Comisión fue informada de que el padre Alejandro Solalinde recibió seis amenazas de muerte entre abril y mayo por sus labores relativas a la defensa de los derechos humanos de los migrantes en México. Como consecuencia de tales amenazas, el 16 de mayo de 2012, el padre Alejandro Solalinde tuvo que salir de México con objeto de resguardar su vida e integridad y mientras se esclarecen sus condiciones de seguridad<sup>270</sup>. Dentro del contexto de especial riesgo en el que se encuentran el padre Alejandro Solalinde y el personal del Albergue Hermanos en el Camino, quienes por su labor como defensores de derechos humanos de los migrantes han sido objeto de múltiples amenazas y hostigamientos, lo cual llevó a que la CIDH les otorgase medidas cautelares en 2010, la Comisión observa con preocupación las manifestaciones hechas a través del programa “El Calabozo” de la Radio Punto Crítico el viernes 13 de julio de 2012 contra el padre Alejandro Solalinde y la hermana Leticia Gutiérrez, tras el regreso del primero a Ixtepec. En dicho programa radial señalaba que

*Regresa el idiota de Solalinde a Ciudad Ixtepec. El Albergue, el mayor nido de delincuencia que hay en el istmo de Tehuantepec. Regresa el mayor pollero que hay en el Istmo, y si me estás escuchando es lo que vas a seguir siendo, el mayor pollero cubierto con una sotana. Vamos a regalarle flores al mayor pollero. Llego acompañado de la ONU, CNDH y del Episcopado [hermana] Leticia Gutiérrez, su nueva amante, etc. Que ridiculez más grande que hizo el gobierno Federal con él [refiriéndose al Padre Solalinde]. Al presidente municipal de Ixtepec, ¿qué pasó con las niñas que han sido violadas, la gente que ha sido asaltada, no importan? La doctora aquella que fue asaltada y que se atrevió a denunciar y el idiota de Solalinde fue a liberar a este migrante. Aquí lo que menos importa son los derechos de los mexicanos y lo que más importa son los derechos de los migrantes. El imbécil de Solalinde está recibiendo una fuerte cantidad de dinero. Siempre la pinche gente utiliza la religión para tapar todo lo malo que hay. Achichincles. La llegada de ese sonso. Los idiotas que lo recibieron, “el Cabildo”, “El CEBETIS91” que obligaron a todos los estudiantes a que lo recibieran. Algo que hay que destacar es el cierre del albergue de Lechería. Los vecinos dijeron “estamos artos de esta situación. Digo, ¿en Ixtepec no se puede hacer lo mismo? ¿Qué podemos pedirles a las autoridades? si el mismo idiota de Gabino Cue Monteagudo le redobla la seguridad. El anciano que asaltaron en la octava sección de Cheguigo. El 99 % de los migrantes nomas [sic] vienen a pedir, asaltar y violar. Los derechos humanos valieron un queso. Se le acabó el dinero a Alejandro Solalinde por eso regresa a Ciudad Ixtepec. Vuelve hacer su dinero para largarse otra vez.*

<sup>270</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 54/12: CIDH condena amenazas en contra del Padre Alejandro Solalinde en México. Washington, D.C., 22 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/054.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

261. La Comisión también ha tenido conocimiento sobre acciones en las que agentes de la policía han ingresado a albergues y casas del migrante sin orden judicial con objeto de detener a transmigrantes.<sup>271</sup> Durante la visita, el Relator tuvo conocimiento de que el 26 de julio de 2011 alrededor de 30 policías adscritos a la Agencia Federal de Investigación (AFI) de la PGR, los cuales se encontraban fuertemente armados, intentaron ingresar sin orden judicial a la Casa del Migrante en Tijuana (Baja California) cerca de las 9 de la noche. Ante la falta de una orden judicial, el padre Luiz Kendzierski, director de la Casa del Migrante, les habría pedido a los policías que se retiraran, frente a lo cual los policías habrían respondido con insultos y gritándole que era un pedófilo, así como acusándolo de lucrar con los migrantes. Los policías también amenazaron e insultaron a una de las abogadas del área jurídica de dicha institución, a quien le dijeron que “las personas que defienden los derechos humanos, protegen a los criminales”. Estos hechos llegaron a tal punto que medios de comunicación y la delegada de la CNDH en Tijuana se hicieron presentes en la Casa del Migrante. Tras la intervención de la delegada de la CNDH y del procurador de los Derechos Humanos en Baja California se permitió la entrada de un agente desarmado en compañía de la delegada de la CNDH, quien habría verificado que allí no se encontraba la persona que buscaban. Ese mismo día, agentes de la Policía Federal fuertemente armados ingresaron a la Casa YMCA para menores migrantes en Tijuana (Baja California), sin orden judicial, indicando que estaban investigando el homicidio de una persona. Al momento de ingresar los miembros de la Policía Federal amenazaron al personal de turno. Tras inspeccionar las instalaciones de la Casa YMCA, los agentes se retiraron.<sup>272</sup>

262. A lo largo de la visita el Relator recibió testimonios de defensoras y defensores que destacaban los múltiples riesgos que implica la defensa de los derechos humanos en el contexto de violencia actual, en especial en las plazas o zonas en las que el crimen organizado tiene una fuerte presencia o en zonas aledañas a las rutas por las que transitan o son deportados los migrantes. Tal como en el caso de la Casa del Migrante “Frontera Digna”, la cual brinda servicios humanitarios a las personas migrantes de origen mexicano que son deportadas de Estados Unidos, así como a aquellas que transitan por la zona rumbo a ese país. La Casa del Migrante “Frontera Digna” se encuentra ubicada en Piedras Negras (Coahuila), el cual está ubicado en la frontera con Estados Unidos.

<sup>271</sup> Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011, párr. 347; también véase Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 58.

<sup>272</sup> Véase Coalición Pro Defensa del Migrante, *Boletín de prensa: La Coalición Pro Defensa del Migrante condena la actitud de la policía federal al intentar allanar las instalaciones de la Casa del Migrante en Tijuana y el ingreso ilegal a la Casa YMCA para menores migrantes*. Mexicali, 27 de julio de 2011 [Documento en archivo de la Comisión]. Asimismo, véase Amnistía Internacional, *Policías amenazan al personal de la Casa del Migrante en Tijuana*. México, 2011. Disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2011/07/29/policias-amenazan-al-personal-de-la-casa-del-migrante-en-tijuana/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

El 17 de agosto de 2012, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna”, en el municipio de Piedras Negras (Coahuila). La CIDH inicialmente solicitó información al Estado y tomó nota sobre la implementación de medidas de protección a favor de los miembros de la organización por parte de las autoridades competentes. No obstante, la CIDH ha continuado recibiendo información que indica que las amenazas y los hostigamientos en su contra habrían continuado. La CIDH solicitó al Estado de México que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna”; que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares<sup>273</sup>.

263. En una reunión con defensoras y defensores que trabajan en un albergue de migrantes, estos manifestaron al Relator cómo habían optado por no denunciar acerca de las agresiones y amenazas que habían recibido por miembros del Cartel de Los Zetas ni solicitar medidas cautelares ante la CNDH por temor a que las represalias que podrían ocasionales este tipo de acciones y dado que consideraban que las autoridades a nivel local estaban coludidas con quienes les habían amenazado. La Comisión observa con preocupación que otros albergues y casas del migrante habrían optado por esta clase de estrategia como una forma de autoprotección y de no poner en mayor riesgo a las personas migrantes a quienes les brindan asistencia. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que debido a la situación de violencia, corrupción por parte de las autoridades e impunidad se imposibilita que se pueda tener registro o documentar las violaciones de derechos humanos de las y los migrantes, y que sus defensores puedan tener acceso a medidas cautelares nacionales o regionales de protección.

264. La Comisión también ha tenido conocimiento de situaciones en las que la labor de las y los defensores de derechos humanos de los migrantes ha sido estigmatizada por parte de personas particulares y de autoridades estatales, a quienes se les señala de defender a delincuentes o de estar involucrados con el tráfico de migrantes. Las presiones y hostigamientos han llegado hasta el punto de haber conllevado al cierre de albergues, como en el caso de la Casa del Migrante San Juan Diego, la cual estaba ubicada en la Colonia Lechería, municipio de Tultitlán, estado de México.

265. Las constantes tensiones alrededor de la Casa del Migrante San Juan Diego conllevaron a que la CNDH otorgara medidas cautelares a favor de las y los defensores que trabajaban en dicho albergue en julio de 2010. La Comisión recibió información de que en las manifestaciones de los vecinos de Lechería en contra de la casa del migrante eran frecuentes manifestaciones de xenofobia y odio en contra de los migrantes, así como señalamientos responsabilizando a los migrantes de la inseguridad y criminalidad en el municipio, de ser drogadictos, de que les quitaban los trabajos y de que el Estado estaba

<sup>273</sup> CIDH, Medida Cautelar 152-11, *Miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna, Municipio de Piedras Negras, estado de Coahuila, México*. 17 de agosto de 2012.

destinando recursos a la atención de los migrantes en perjuicio de los habitantes de la comunidad, desestimando que las mismas autoridades han destacado la criminalidad de la que han sido víctimas los migrantes en el municipio, la presencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y de personas, así como la existencia de casas de seguridad donde los migrantes eran secuestrados<sup>274</sup>.

266. Durante el segundo semestre de 2011 la Comisión tuvo conocimiento del asesinato de 3 personas migrantes en los alrededores de la Casa del Migrante. A seis días de haber concluido la visita del Relator sobre Derechos de los Migrantes a México, la Comisión fue informada que el 8 de agosto de 2011 Julio Fernando Cardona, joven guatemalteco de 19 años, que había hecho parte de la Caravana Paso a Paso Hacia la Paz, había sido asesinado a pedradas cerca de la Casa del Migrante. De acuerdo con un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, “la Embajada de México en Guatemala hizo la denuncia respectiva a las autoridades del Ministerio Público de Tultitlán, requiriendo que se iniciara una investigación por homicidio, a efecto se deduzcan las responsabilidades civiles y penales de las personas involucradas en ese atroz hecho y particularmente que se establezca y castigue la participación de miembros de las fuerzas policiales del municipio de Tultitlán en lo sucedido”<sup>275</sup>.

267. Las tensiones, disturbios e intentos de linchamiento en contra del personal de la Casa del Migrante continuaron, hasta el punto que forzaron su cierre en julio de 2012. Según información recibida por la CIDH, el 7 de julio de 2012 se habrían producido disturbios en los alrededores de la Casa del Migrante San Juan Diego, tras lo cual el personal que trabajaba en dicho albergue decidió cerrarlo como consecuencia de presiones ejercidas por los vecinos del municipio<sup>276</sup>. Las presiones de habitantes de la zona también conllevaron al cierre de la carpa que había sido instalada en la colonia Independencia de forma provisional tras el cierre del albergue, con objeto de brindar asistencia humanitaria a los migrantes.

268. La Comisión también ha tenido conocimiento de otras situaciones en las que se criminaliza a las y los defensores de los derechos humanos por defender los derechos humanos de los migrantes a través de la apertura de investigaciones penales infundadas.

<sup>274</sup> Véase Secretaría de Seguridad Pública, *En el estado de México, la Policía Federal rescata a 31 indocumentados y asegura a 7 presuntos integrantes de una banda delictiva dedicada al tráfico de personas*. México, D.F., 23 de febrero de 2011. Disponible en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_windowLabel=portlet\\_1\\_1&portlet\\_1\\_1\\_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&portlet\\_1\\_1id=3065](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_windowLabel=portlet_1_1&portlet_1_1_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&portlet_1_1id=3065). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>275</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, *Comunicado n° 370-2011: Acciones Realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el Caso del Asesinato del Guatemalteco Julio Fernando Cardona Agustín en México*. Guatemala, 16 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/Noticias/Noticia.aspx?ID=1235>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>276</sup> Véase CIDH, *Comunicado de Prensa n° 98/12: CIDH urge al Estado a garantizar condiciones de seguridad en albergue para migrantes en México*. Washington, D.C., 2 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/054.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Tal fue el caso de fray Tomás González en Tenosique (Tabasco), a quien la CIDH otorgó medidas cautelares en abril de 2013.<sup>277</sup>

*El 9 de enero de 2012, fueron detenidos dos líderes de la comunidad campesina de Nueva Esperanza (Petén, Guatemala), quienes en agosto de 2011 se vieron forzados a migrar con otros cerca de 300 miembros de su comunidad hasta la Nuevo Progreso (Tabasco, México). Los líderes fueron detenidos arbitrariamente en un camino aledaño a la comunidad donde se encontraron con diversos elementos de la fuerza pública que se dirigían a la comunidad, posteriormente fueron trasladados a la PGR en Tenosique. Tras varias horas, les dijeron que de manera anónima habían sido acusados de tráfico de personas. Además, les hicieron un extenso interrogatorio sobre fray Tomás González, director del Centro de Derechos Humanos del Usumacinta y de La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes, indicando que él también había sido denunciado por tráfico de personas. La coordinación de Delegaciones de la PGR manifestó que la denuncia fue presentada de forma anónima ante la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas por lo que se había procedido a dar inicio a la investigación número AP/PGR/DCACAP/2ZNOXIV/04/2012; razón por la que detuvieron a los líderes comunitarios, Maynord Morales López y el señor Elder Valdomero Pelico Chun, y donde se mencionaba el nombre de fray Tomás González. Ese mismo día las personas fueron puestas en libertad y no se llamó a comparecer a fray Tomás González dado que no había ninguna imputación por hechos delictivos en su contra.*

269. Según información suministrada por la CNDH a la Comisión, de 2005 a abril de 2012, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH ha radicado 233 expedientes en materia de violaciones a los derechos humanos de defensoras y defensores, de los cuales 107 se recibieron entre 2005 y 2009, lo cual representa un promedio de 21 expedientes por año, mientras que tan solo en 2010 se registraron 48 expedientes, lo cual significó un incremento superior al 100 % respecto de años anteriores. El aumento del número de expedientes se mantuvo durante 2011, año durante el cual se radicarón 59 expedientes ante la CNDH. En lo que respecta a medidas cautelares, de 2005 a 2012 la CNDH ha emitido a las autoridades federales y estatales un total de 46 medidas cautelares a favor de defensoras y defensores de derechos humanos, de las cuales 16 fueron solicitadas de 2005 a 2009, un promedio de 3 medidas cautelares por año, mientras que para 2010 las solicitudes de medidas cautelares para defensoras y defensores de derechos humanos ascendieron a 13 y tan solo durante el primer semestre de 2011 la CNDH emitió 12 medidas cautelares. Asimismo, la CNDH informó que 13 de las medidas cautelares emitidas entre 2010 y 2011 correspondieron a defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, lo cual representó un 41.9 % del

<sup>277</sup> CIDH, Medida Cautelar 273-11, Fray Tomás González, Ruben Figueroa, el personal del Hogar-Refugio para Personas Migrantes "La 72", así como las personas migrantes que allí se albergan, municipio de Tenosique, estado de Tabasco, México. 19 de abril de 2013.

total de medidas cautelares emitidas a favor de defensores de derechos humanos durante dicho periodo<sup>278</sup>.

270. Estas cifras también resultan congruentes con lo manifestado por la CDHDF en reunión con el Relator en el marco de la visita a México, respecto a que las agresiones en contra de las y los defensores de los migrantes habían aumentado de forma exponencial durante los últimos años. En mayor detalle, en el informe presentado a la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH, la CDHDF señaló que mientras en el periodo comprendido entre enero de 2006 y agosto de 2009 dicho organismo había documentado 3 agresiones en contra de defensores de los migrantes, para el primer semestre de 2011 dicho organismo había registrado 7 casos de agresiones en contra de defensoras y defensores de los derechos de los migrantes. La CDHDF destacó que el hecho de que 2 de las 7 agresiones de 2011 hubieran sido contra organizaciones de la sociedad civil que contaban con medidas cautelares de la CIDH evidenciaba la participación o aquiescencia por parte de las autoridades en la comisión de estos hechos<sup>279</sup>.

271. Por su parte, Amnistía Internacional informó al Relator que en el periodo comprendido entre octubre de 2009 a junio de 2011 había emitido 13 acciones urgentes sobre el peligro que corría la vida e integridad de defensoras y defensores de derechos humanos que trabajaban en albergues y casas del migrante a lo largo y ancho de México al haber sido objeto de amenazas y hostigamientos<sup>280</sup>.

272. La CNDH ha señalado que los derechos humanos que suelen ser vulnerados con mayor frecuencia son el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad y seguridad personales, la legalidad y la propiedad. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil mexicanas manifestaron que los defensores de los derechos humanos de los migrantes se encuentran expuestos a ser víctimas de asesinatos, privaciones ilegales y arbitrarias de su libertad, agresiones físicas, atentados contra su integridad, hostigamientos, el uso arbitrario del sistema penal, robos de información, allanamientos de sus oficinas, amenazas y acciones de deslegitimación de sus labores<sup>281</sup>.

<sup>278</sup> CNDH, *Datos sobre medidas cautelares de defensores de los derechos humanos de migrantes: 2005 a abril de 2012*. México, D.F., mayo de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>279</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre los derechos de las personas migrantes en la Ciudad de México elaborado para la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 14. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>280</sup> Amnistía Internacional, *Información proporcionada por Amnistía Internacional con anterioridad a la visita del Relator a México*. 7 de julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>281</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, pp. 67-68.

273. De acuerdo con la CNDH, los principales obstáculos al momento de implementar las medidas cautelares a favor de las y los defensores de derechos humanos en México tiene que ver con la falta de capacitación especializada por parte de los miembros de la Fuerza Pública que custodian a los agraviados, la falta de coordinación entre instancias federales y estatales, la dilación en el tiempo de implementación de las medidas cautelares y la falta de presupuesto para implementarlas<sup>282</sup>. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que la aplicación y eficacia de las medidas cautelares no suele estar garantizada por un protocolo o una estrategia para la protección, sino que suelen estar supeditadas a la voluntad política de los gobiernos federales, estatales y municipales en articular e implementar las medidas de seguridad que son necesarias para la protección de las y los defensores<sup>283</sup>.

274. En este orden de ideas, la Comisión reitera lo que ya señalara en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, la situación de las personas que se dedican a defender y asistir a migrantes es particularmente preocupante en México, como consecuencia del contexto actual de violencia generado por la delincuencia organizada y la militarización que afecta algunas zonas del país<sup>284</sup>. Asimismo, la Comisión sostuvo que los actos de violencia y otros ataques contra las defensoras y los defensores de derechos humanos no solo afectan las garantías propias de todo ser humano sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan. La Comisión recuerda que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de derecho y el fortalecimiento de la democracia. La Comisión Interamericana recuerda al Estado su obligación de ofrecer la debida protección de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país<sup>285</sup>.

275. La Comisión reafirma lo sostenido por su Relator sobre los Derechos de los Migrantes al señalar la importancia central que tiene la protección de las defensoras y defensores de los derechos humanos; en este sentido, cualquier persona u organización que se dedique a la protección de los derechos de los migrantes encuadra dentro de la definición de defensor de los derechos humanos. El derecho de las defensoras y defensores a defender los derechos humanos es de central importancia, no solo por el derecho que les

<sup>282</sup> CNDH, *Datos sobre medidas cautelares de defensores de los derechos humanos de migrantes: 2005 a abril de 2012*. México, D.F., mayo de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>283</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 57.

<sup>284</sup> CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011, párr. 338.

<sup>285</sup> Véase, CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011.

asiste a ellos mismos como personas, sino por el efecto multiplicador que tiene para los derechos humanos de las demás personas, en este caso de las y los migrantes<sup>286</sup>.

276. En virtud de lo expuesto, la Comisión manifiesta su profunda preocupación respecto a la situación de violencia y estigmatización que enfrentan las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes. El hecho de que la labor de las y los defensores no esté debidamente valorada y reconocida por parte las autoridades y de la sociedad en general representa uno de los principales desafíos para la defensa de los derechos humanos en México. La falta de un debido reconocimiento por parte de las autoridades coloca a las y los defensores en una situación de vulnerabilidad. De manera inexorable esta situación tiene un impacto directo en la protección de los derechos de los migrantes, así como también un efecto amedrentador sobre otras y otros defensores de los derechos humanos de los migrantes en México. En este orden de ideas, la Comisión insta al Estado a reconocer de forma pública la importancia del trabajo que desarrollan las personas y organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la defensa de los derechos humanos de los migrantes en México y a realizar campañas de sensibilización dentro de las autoridades y la ciudadanía en general respecto a la importancia de la labor que realizan estas las personas y organizaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos de las y los migrantes. Asimismo, la Comisión recomienda al Estado la adopción de campañas de difusión que diferencien el delito de tráfico de migrantes de la asistencia humanitaria que dan las casas del migrante, los albergues, así como otras organizaciones y personas que defienden los derechos humanos de las y los migrantes.

277. En sus Observaciones Preliminares, la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes de la CIDH destacó “la importante labor que realizan organizaciones de la sociedad civil y personas individuales, al proveer albergue, alimentos, agua potable y otros servicios a los migrantes que transitan por el territorio mexicano. Los albergues proveen seguridad, alimentación e información a miles de personas que transitan todos los años por México. Estas personas y organizaciones cumplen una función social de gran valor, donde el Estado ha estado ausente durante muchos años.” Instituciones como las casas del migrante, los albergues, comedores comunitarios u organizaciones de base comunitaria, tales como Las Patronas y muchas más, proveen servicios de vital importancia para la supervivencia de los migrantes. De igual manera, la Relatoría consideró que es sumamente importante el trabajo desempeñado por defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, quienes a pesar de los riesgos que conllevan el desempeño de sus labores continúan comprometidos en la defensa de la dignidad y los derechos humanos de los migrantes y por tal razón recomendó al Estado mexicano “garantizar condiciones de seguridad para las y los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes”<sup>287</sup>.

<sup>286</sup> CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 138 Período de Sesiones, Washington, D.C., 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=118>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>287</sup> CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de*

278. En este sentido, la Comisión ha destacado como un avance positivo la promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; a su vez, la Comisión insta al Estado a que la implementación de esta ley cuente con el mismo enfoque participativo por parte de organizaciones de la sociedad civil y de organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. La Comisión insta al Estado mexicano a adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger a las y los defensores de los derechos humanos y los periodistas hasta tanto se reglamente y entre en funcionamiento el mecanismo de protección. A su vez, la Comisión hace un llamado al Estado mexicano para que se garanticen los recursos que permiten el funcionamiento eficiente del mecanismo.

279. Las organizaciones de la sociedad civil también informaron al Relator que como consecuencia del accionar de organizaciones del crimen organizado, periodistas y medios de comunicación se veían forzados a inhibirse de publicar determinada información y difundir aquella que sirve a los intereses de las organizaciones criminales, situación que era particularmente evidente en el estado de Tamaulipas. Tal como lo señalase en su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México, la Comisión reitera los actos de violencia e intimidación en contra de periodistas, particularmente los asesinatos, amenazas y ataques físicos contra medios de comunicación, limitan la libertad de expresión y producen un efecto amedrentador sobre el libre flujo de la información<sup>288</sup>. Sobre esta situación el informe señala que

En esta situación de riesgo especial, resulta extremadamente difícil que los periodistas hagan investigaciones y publicaciones sobre temas como crimen organizado, corrupción, seguridad pública y asuntos similares. La autocensura, o la imposibilidad de hacer periodismo de investigación en dichas zonas, afecta a toda la sociedad mexicana que desconoce lo que sucede en dichos lugares, y disminuye la capacidad de acción de las autoridades e incluso de la sociedad, las cuales se ven privadas de información esencial para contrarrestar fenómenos delictivos como la corrupción o el crimen organizado. Según la información recibida de múltiples fuentes, en algunos estados que cuentan con una fuerte presencia del crimen organizado como Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, la autocensura ha alcanzado niveles tan dramáticos que la prensa local se ha visto obligada a silenciarse y no registrar hechos de extrema violencia que ocurren en su localidad, los cuales son reportados, en el mejor de los casos, por la prensa nacional o internacional<sup>289</sup>.

---

*sus Familias de la CIDH a México*. Agosto de 2011.

<sup>288</sup> CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/II.CIDH/RELE/INF.8/12. 7 de marzo de 2011, párrs. 175-181. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp-1.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf). Asimismo, véase, CIDH, Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, Comunicado de Prensa R101/12 – Relatoría Especial manifiesta preocupación por atentados contra el Diario El Norte y amenazas a periodistas en México. Washington D.C., 3 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=909&IID=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>289</sup> CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/II.CIDH/RELE/INF.8/12. 7 de marzo de 2011, párr. 176.

280. Por otra parte, la Comisión observa con suma preocupación que muchas de las amenazas, hostigamientos y agresiones de las que son víctimas las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes se encuentran sumidas en la impunidad y evidencian una situación de desprotección respecto de estas personas por parte de las autoridades, en particular en lo que se refiere a la investigación, procesamiento y sanción de las agresiones de las que son víctimas las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes. En este sentido, la Comisión toma nota de lo señalado por la CNDH respecto a que se evidencia un subregistro de las agresiones en perjuicio de las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes por parte de las procuradurías generales de justicia, las cuales reportaron a la CNDH que durante el periodo comprendido entre enero de 2005 a mayo de 2011 tuvieron conocimiento de poco más de 100 casos de delitos cometidos en contra de defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, mientras que durante ese mismo periodo la CNDH y otros organismos de protección de los derechos humanos en México recibieron un total de 523 expedientes relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos en perjuicio de defensoras y defensores.

281. La Comisión recuerda al Estado mexicano que es su obligación investigar de oficio las amenazas y agresiones en contra de las y los defensores de derechos humanos, así como procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de estas. En este sentido, la CIDH urge al Estado a adoptar de forma inmediata medidas efectivas de protección a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las y los defensores de los derechos de los migrantes en México.

282. Igualmente, la Comisión destaca la necesidad de legitimar, proteger y apoyar la labor de las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios a las personas migrantes que son víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos, a través de recursos financieros y de políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a brindar asistencia humanitaria y a la provisión de información sobre la forma de interponer denuncias frente a delitos contra las personas migrantes y sobre la forma de acceder a una tutela judicial efectiva.

## **C. La respuesta del Estado mexicano frente a la discriminación y violencia contra los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana**

### **1. La respuesta en materia legislativa**

283. Durante los últimos años, los cuales se han caracterizado por una violencia sin precedentes en la historia reciente de México y la cual ha tenido efectos particularmente graves en las personas migrantes, el Estado mexicano ha realizado importantes avances en materia de derechos humanos. La Comisión valora positivamente las manifestaciones

hechas por parte de representantes del Estado mexicano sobre la necesidad de romper con la dicotomía existente entre la protección a los derechos humanos que México pide para sus migrantes en el exterior y la protección que brindan las autoridades mexicanas a los migrantes de otros países que viven o transitan por México. En este orden de ideas, la Comisión destaca las recientes reformas emprendidas por el Estado mexicano en materia constitucional, legal y administrativa tendientes a brindar una mejor protección de los derechos humanos de las personas inmersas en el contexto de la movilidad humana en México, tales como los migrantes, los refugiados, las personas en necesidad de protección complementaria y las víctimas y sobrevivientes de trata de personas. Asimismo, la Comisión valora positivamente el compromiso demostrado por el Estado mexicano a nivel internacional en materia de promoción de tratados internacionales y regionales de derechos humanos, así como el hecho de que el Estado de México ha ratificado todos los tratados interamericanos en materia de protección de derechos humanos.

284. Tal como ya lo señalase, la Comisión observa que algunos de los principales avances en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y de otras personas en el contexto de la movilidad humana han llegado se han dado materia legislativa. Más allá de la importancia histórica de estas medidas, la Comisión considera que, en general, la respuesta del Estado mexicano ha sido gravemente insuficiente para prevenir, proteger, procesar, sancionar y reparar los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos contra los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.

285. A juicio de la Comisión, la reciente Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 representó un cambio paradigmático para la promoción y protección de los derechos humanos en México. Esta reforma tiene una relevancia fundamental, no sólo para los migrantes, sino para todas las personas que habitan en México.<sup>290</sup> A través de la reforma se elevaron a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México y se estableció la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de conformidad con la ley secundaria. Tal como ya lo señalase, la Comisión considera que “los cambios introducidos a partir de la reforma constitucional constituyen el inicio de un proceso de reforma en materia de derechos humanos sin precedentes en la historia reciente mexicana”<sup>291</sup>. En este orden, la Comisión también valora el importante esfuerzo que está realizando la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de capacitar a los jueces y magistrados federales para que sus decisiones

<sup>290</sup> Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>291</sup> CIDH, *Comunicado de Prensa n° 105/11, CIDH concluye visita a México*. Ciudad de México, D.F., 30 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/105.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

incorporen estos importantes avances y sus decisiones se ajusten a las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado mexicano. La Comisión espera que este esfuerzo sea replicado en el orden estatal.

286. El 22 de julio de 2008 entró en vigor el decreto mediante el cual se despenalizó el ingreso de personas indocumentadas al territorio mexicano y se derogaron otras disposiciones de la Ley General de Población, las cuales imponían prisión de 18 meses a 10 años a los migrantes en situación irregular por delitos de internación ilegal, falsificación de documentos, ostentación de calidad migratoria distinta de la que poseen, violación del plazo de internación legal, realización de actividades sin autorización en su permiso legal, matrimonio con mexicanos con el solo objeto de radicar en el país, entre otras<sup>292</sup>. Mediante este decreto se eliminó la pena de prisión por las acciones citadas y se establecieron multas como sanción, recomendación de despenalizar el ingreso. La Comisión también valora la reforma del artículo que penalizaba a los migrantes que reincidían en su ingreso indocumentado en 2010. La Comisión observa que estas reformas dan cumplimiento a la recomendación hecha por la Relatoría en su informe de 2003<sup>293</sup>. En su conjunto, estas medidas representan un viraje tendiente a descriminalizar la migración.

287. En 2010, el Estado mexicano aprobó la reforma del artículo 67 de la Ley General de Población, en vigor desde el 23 de noviembre de 2010, a partir de la cual no se puede negar o restringir a los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria, la atención de quejas en materia de derechos humanos y de procuración de justicia, con lo cual se garantizó por vía legislativa la igualdad ante ley de las personas migrantes en el acceso a la justicia. En adición a lo anterior, este decreto también adicionó el derecho de los extranjeros a ser auxiliados en caso de desastres, así como a recibir la atención médica que requieran en enfermedades o accidentes que pongan en riesgo su vida, independientemente de su situación migratoria<sup>294</sup>.

288. Además de la importancia fundamental que tiene la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 y las reformas antes señaladas, la Comisión destaca la importancia de las reformas legislativas que fueron introducidas recientemente en México en materia migratoria, de protección de refugiados, así como de víctimas y sobrevivientes de trata de personas. En este sentido, la Comisión reconoce la importancia

<sup>292</sup> Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 2008. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/105\\_DOF\\_21jul08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/105_DOF_21jul08.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>293</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 378.

<sup>294</sup> Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 67 y una fracción VI al artículo 113 de la Ley General de Población*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2010. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP\\_ref13\\_22nov10.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_ref13_22nov10.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

de la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, la Ley de Migración y de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

289. El Estado mexicano informó a la Comisión sobre la entrada en vigor a principios de 2011 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria<sup>295</sup> y de su Reglamento<sup>296</sup>. Además de regular la condición de refugiado, esta ley estipuló las bases para la asistencia de los refugiados que se encuentren en territorio mexicano. La ley reconoce el principio de no devolución (*non-refoulement*), el principio de no discriminación, el principio de no sanción por ingreso irregular, el principio de unidad familiar, el principio de interés superior del niño y la confidencialidad. Entre los principales aspectos que la Comisión destaca de esta ley se encuentra la eliminación de la restricción que existía para que los refugiados pudieran cambiar libremente su lugar de residencia, otorga derechos de residencia permanente. Asimismo, la Comisión considera de importancia fundamental la inclusión de la figura de la protección complementaria. De conformidad con lo establecido en el inciso IV del artículo 2 de dicha Ley, México otorgará protección complementaria a aquellas personas extranjeras que no se les ha reconocido la condición de refugiado en los términos de la mencionada Ley, pero que requieren protección en el sentido de no ser devueltas al territorio de otro país donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

290. A su vez, la Comisión destaca que, acorde con los tiempos actuales y con el contexto actual de violencia generalizada en algunos países de Centroamérica, la legislación mexicana en materia de refugiados reconoce el concepto amplio de refugiado, en consonancia con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. En este sentido, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en su artículo 13 reconoce la condición de refugiado a todo extranjero que haya huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. La Comisión también valora positivamente la importancia del reconocimiento de la condición de refugiada o refugiado en razón a la persecución por motivos de género. La Comisión reconoce la importancia que tiene el alcance amplio del concepto de refugiado, así como de la figura de la protección complementaria y, por tanto, insta a otros Estados de la región a seguir el ejemplo trazado por México en esta ley.

<sup>295</sup> Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>296</sup> Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2012. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5234592&fecha=21/02/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234592&fecha=21/02/2012). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

291. La Comisión también fue informada sobre la entrada en vigor de la Ley de Migración el 26 de mayo de 2011<sup>297</sup>. Algunos de los principales avances reconocidos en esta ley son, entre otros, el libre tránsito para migrantes, el reconocimiento del principio interés superior del niño y el principio de unidad familiar como principio rector, el reconocimiento de los derechos a la justicia, la educación, la salud y al registro civil para los migrantes y sus familiares independientemente de su estatus migratorio, la ampliación de procesos de regularización migratoria, la definición de apátrida y la extensión de visado para personas que requieren de protección especial, tales como solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de apátridas. Si bien muchos de estos derechos ya tenían rango constitucional, su incorporación en una ley especial contribuirá a fortalecer el goce efectivo de estos. La Comisión considera que la implementación adecuada de la Ley de Migración puede representar un cambio paradigmático en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

292. En adición a lo anterior, la Comisión recibió información de que en junio de 2011 fue aprobado el procedimiento a seguir por el INM en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito, incluidas las víctimas de trata de personas. Este procedimiento establece que, independientemente de la situación migratoria de la persona extranjera víctima, se deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia, así como el respeto de sus derechos humanos, por lo cual se les otorgarán facilidades para su atención médica y psicológica, información sobre sus derechos, en especial sobre su derecho de acceso a la justicia y de los procedimientos respectivos, así como la protección de su identidad, datos personales y asistencia migratoria.

293. En septiembre de 2011 fue creada la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (en adelante “PROVICTIMA”), la cual está orientada a brindar asistencia a las víctimas de delitos, así como a los familiares de personas desaparecidas o no localizadas<sup>298</sup>.

294. En relación con la búsqueda de personas no localizadas o desaparecidas, la Comisión fue informada acerca de la entrada en vigor el 19 de abril de 2012 de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas<sup>299</sup>. Mediante

<sup>297</sup> Ley de Migración. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>298</sup> Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2011. Entrada en vigor el 7 de septiembre de 2011. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5207985&fecha=06/09/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5207985&fecha=06/09/2011). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>299</sup> Misión Permanente de México ante la OEA, *Comunicación OEA01171: Información sobre Ley del Registro Nacional de Personas Desaparecidas en México*. Washington D.C., 26 de abril de 2012 [Documento en archivo de la Comisión].

esta ley se establece la creación del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, así como sus lineamientos de operación, funcionamiento y administración. El Registro Nacional tiene como finalidad concentrar, en una única base de datos electrónica, la información sobre personas extraviadas o desaparecidas; de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación; así como de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio. El objeto del Registro es proporcionar apoyo en las investigaciones para la búsqueda y localización o ubicación de su familia y su lugar de residencia. La Comisión destaca que la obligación que esta ley impone a toda autoridad administrativa o judicial que tenga conocimiento de una persona extraviada o reciba alguna denuncia sobre la desaparición de una persona a comunicar al Registro Nacional dicha información. En este sentido, la Comisión urge al Estado a establecer un banco nacional de datos forenses que sirva para la identificación de personas migrantes desaparecidas, no localizadas y de restos no identificados. Un mecanismo de esta naturaleza se debe integrar con los mecanismos que ya se vienen adelantando en otros Estados de la región, tales como los bancos de datos forenses de El Salvador, Honduras, Guatemala y el del estado de Chiapas.

295. La Comisión también fue informada sobre la aprobación y entrada en vigor el 15 de junio de 2012 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos<sup>300</sup>. Entre las disposiciones de esta ley se 1) establecen competencias y formas de coordinación entre los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales; 2) tipifica el delito de trata de personas, así como los delitos relacionados y se establecen sus sanciones; 3) obliga a la PGR a crear un programa de protección a víctimas y testigos; 4) redefine integración, organización, funcionamiento y facultades de la Comisión Intersecretarial; 5) incluye un capítulo sobre prevención del delito, políticas y programas, detección de zonas y grupos con mayor vulnerabilidad, y políticas para su atención prioritaria; 6) considera como graves y de delincuencia organizada los delitos relacionados con la trata de personas; 7) establece sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para búsqueda y localización, en casos de sustracción de menores en coordinación con integrantes del sistema, corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general.

296. El Estado mexicano también informó sobre la aprobación y entrada en vigor de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas<sup>301</sup>.

<sup>300</sup> Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012. Entrada en vigor el 15 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>301</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012. Entrada en vigor el 26 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Dicha ley tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas de prevención y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo<sup>302</sup>. Al mismo tiempo, esta ley creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. A juicio de la Comisión, esta ley representa un avance positivo para responder a la situación de extrema vulnerabilidad que enfrentan las y los defensores de los derechos de los migrantes en México, así como en el establecimiento de mecanismos legales a través de los cuales el Estado cumpla con su obligación de proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las y los defensores de los derechos humanos. La Comisión reitera la importancia de que esta ley haya sido elaborada en consulta con organizaciones de la sociedad civil y teniendo en cuenta los insumos técnicos proporcionados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México durante el proceso de redacción<sup>303</sup>. La Comisión considera que este proceso consultivo permitió a múltiples partes interesadas desempeñar un papel importante en la redacción del proyecto de ley. Según la Comisión, esta ley representa una forma de ir dando cumplimiento parcial a una de las recomendaciones hechas por la Relatoría en sus observaciones preliminares, relativa a la adopción de medidas tendientes a garantizar condiciones de seguridad para las y los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes.

297. En el caso de México como Estado federal, la Comisión considera de importancia fundamental la adopción de medidas a nivel estatal para la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro del contexto de la movilidad humana. En este sentido, considera que las medidas que se adopten a nivel estatal deben servir para complementar y reforzar la protección que brindan las medidas implementadas por el Estado a nivel federal; por tal razón la Comisión considera que se requiere de la existencia de mecanismos de coordinación entre las políticas, leyes y prácticas que se desarrollen en los diferentes órdenes de gobierno para proteger efectivamente los derechos humanos de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana en México.

298. En este orden de ideas, la Comisión fue informada sobre la entrada en vigor el 8 de abril de 2011 de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal<sup>304</sup>. La Comisión destaca la importancia que tiene que esta ley al

<sup>302</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 1.

<sup>303</sup> CIDH, *Comunicado de Prensa No. 47/12: México: expertos internacionales y regionales instan acción rápida para proteger a defensores de los derechos humanos y periodistas*. Ginebra y Washington, D.C., 14 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/047.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>304</sup> Distrito Federal, *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*. Aprobada el 24 de febrero de 2011 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley publicada mediante Decreto, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de abril de 2011. En vigor desde el 8 de abril de 2011. Disponible en: [www.legislativa.df.gob.mx](http://www.legislativa.df.gob.mx).

reconocer la movilidad humana como el ejercicio del derecho humano de toda persona a migrar, que incluye las transformaciones positivas que disminuyen las desigualdades, inequidades y discriminación. También reconoce la importancia de que la presente ley establezca que no se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria<sup>305</sup>. La ley protege el derecho de las personas en movilidad humana a decidir sobre su libre movilidad y elección de residencia; a contar con una calidad de vida adecuada en la cual se garantice, *inter alia*, sus derechos a la vivienda, la educación, la salud, al trabajo, a la alimentación, a la igualdad y a la no discriminación; evitar cualquier forma de esclavitud; denunciar toda forma de dominación y explotación, y al derecho al acceso a la justicia de forma que puedan hacer valer sus derechos. La Comisión considera que esta ley se encuentra a la vanguardia en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas en movilidad humana, y por tal razón insta a otras entidades federativas en México a seguir esta ley como una buena práctica en materia legislativa.

299. La Comisión también fue informada sobre la aprobación y entrada en vigor de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el estado de Chiapas<sup>306</sup>. Esta ley tiene como propósito prevenir, atender y dar soluciones duraderas a las personas desplazadas internas en el estado de Chiapas y se desarrolló sobre la base de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno. La Comisión destaca la importancia fundamental que tiene esta ley al ser la primera en abordar la situación de las personas desplazadas internas en México. El marco legal que desarrolla la ley sirve para dar alcance y contenido a las obligaciones de protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas en Chiapas, así como en la atención de estas personas durante el desplazamiento y en la búsqueda de soluciones duraderas.

300. Asimismo, la Comisión reconoce el rol fundamental que México ha desarrollado en la adopción y promoción de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias a nivel internacional. En este sentido, celebra la decisión del Estado mexicano de reconocer la competencia del Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias para recibir y considerar comunicaciones individuales e insta a otros Estados de la región a seguir este ejemplo.

301. Todos estos cambios en su conjunto constituyen el inicio de un proceso de reforma sin precedentes en la historia reciente mexicana en el abordaje de los diversos fenómenos que comprenden la movilidad humana. La profundización de estos cambios a

---

aldf.gob.mx/archivo-e800ffd58570472c879df856002040c5.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>305</sup> Distrito Federal, *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*. Artículo 5.

<sup>306</sup> Estado de Chiapas, *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado Chiapas*. Ley publicada mediante Decreto Número 158, en el Periódico Oficial del Estado número 355 de fecha 22 de Febrero de 2012. En vigor desde el 23 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/images/legislacion/leyes/90.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

través de reformas normativas y reglamentarias adicionales, consultadas con la sociedad civil mexicana y con una implementación y difusión amplia en todo el país, representará un cambio del paradigma en el abordaje de la migración con impacto significativo en México y el mundo.

## 2. La respuesta en materia judicial

302. En el marco de la audiencia pública sobre la “Situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México”, la representación del Estado mexicano sostuvo que “no existen agentes del INM implicados en secuestros. Sí hay agentes detenidos y procesados por tráfico de personas. La semana pasada se realizó un operativo en Cancún en donde se detuvieron a 10 agentes y hace varios meses otro [operativo] en el que fueron detenidos otros tantos agentes. En Baja California se llevaron a cabo otros operativos.”

303. En seguimiento a la visita y con miras a la preparación del presente informe, el 22 de noviembre de 2011, la Comisión realizó una solicitud al Estado mexicano requiriendo información respecto de delitos del fuero federal cuyos sujetos pasivos hayan o puedan haber sido personas migrantes, ya sea que se trate de migrantes mexicanos o de otras nacionalidades. En mayor detalle, la Comisión solicitó que se le informase respecto al número de denuncias recibidas por la PGR, el número total de investigaciones previas ante la PGR, el número total de sentencias condenatorias en primera instancia y el número total de sentencias condenatorias en firme. La información fue solicitada para el periodo comprendido entre 2008 a 2011. En este sentido, la Comisión solicitó información respecto a lo siguiente:

Número Total de Denuncias Recibidas por la PGR	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (Artículo 215 a del CPF*)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				
Delitos en Materia de Secuestro (artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS**)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP***)				
Tráfico de Indocumentados (artículo 138 de la LGP****)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM*****)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS*****)				
Cohecho (artículo 222 del CPF)				

Número Total de Investigaciones Previas ante la PGR	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (Artículo 215 a del CPF)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				
Delitos en Materia de Secuestro (Artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS)				
Cohecho (Artículo 222 del CPF)				

Número Total de Sentencias Condenatorias en Primera Instancia	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (artículo 215 a del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				
Delitos en Materia de Secuestro (artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS)				
Cohecho (artículo 222 del CPF)				

Número Total de Sentencias Condenatorias en Firme	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (Artículo 215 a del CPF)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				

Continúa

## Continuación

Número Total de Sentencias Condenatorias en Firme	2008	2009	2010	2011
Delitos en Materia de Secuestro (artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (Artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS)				
Cohecho (artículo 222 del CPF)				

\* CPF: Código Penal Federal

\*\* LGPSDMS: Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro

\*\*\* LPSTP: Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas

\*\*\*\* LGP: Ley General de Población

\*\*\*\*\* LM: Ley de Migración

\*\*\*\*\* LGS: Ley General de Salud

304. Adicionalmente, la Comisión le solicitó información al Estado mexicano respecto a lo siguiente:

- a) Suministre información desagregada respecto de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de denuncias recibidas por la PGR que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del presunto delito, indicando la institución de la que hace parte el funcionario denunciado y el delito por el que se le denuncia.
- b) Suministre información desagregada respecto de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de investigaciones previas iniciadas por la PGR que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del presunto delito, indicando la institución de la que hace parte el funcionario procesado y el delito por el que se le investiga/ba.
- c) Suministre información desagregada por años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de sentencias condenatorias en primera instancia proferidas en la justicia penal federal que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del delito, indicando la institución de la que hacía parte el funcionario condenado y el delito por el que se le condenó.
- d) Suministre información desagregada por años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de sentencias condenatorias en firme proferidas en la justicia penal federal que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del delito, indicando la institución de la que hacía parte el funcionario condenado y el delito por el que se le condenó.

305. Por último, la Comisión solicitó al Estado que en lo pertinente suministrase información detallada en las tablas anteriores a nivel del sistema de justicia penal estatal.

306. Tras reiterar la solicitud de información, la Comisión recibió la respuesta del Estado el 9 de julio de 2012. La información brindada por las autoridades se precisa a continuación:

**Información Adicional respecto de la situación de las personas migrantes en México**

Del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011, los juzgados de distrito como órganos encargados de impartir justicia en materia federal (civil, penal, administrativa y del trabajo), resolvieron sobre delitos en los que se involucró a personas migrantes, de la siguiente forma:

Delitos	Total
Desaparición forzada	1
Violación sexual	0
Abuso sexual agravado	0
Lesiones	29
Homicidio calificado	4
Delitos en materia de secuestro	0
Privación ilegal de la libertad	5
Extorsión	1
Trata de personas	0
Tráfico de indocumentados	5
Delitos migratorios	0
Tráfico de menores	0
Tráfico de órganos	0
Cohecho	11
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>

Por lo que se refiere a indicadores sobre los delitos contemplados en la Ley General de Población, tales como albergar o transportar a personas indocumentadas, así como sacar e introducir personas migrantes al país, se cuenta con los siguientes datos correspondientes al periodo 2008-2011.

Año	Averiguaciones previas iniciadas	Averiguaciones previas consignadas
2008	1553	1111
2009	1412	1076
2010	1402	1011
2011	1220	860
2008-2011	5587	4058

307. Ante la respuesta dada por el Estado mexicano con relación a esta solicitud de información, así como la información reiterada por diversas fuentes respecto a la impunidad que rodea a los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de los migrantes, la Comisión no puede dejar de manifestar su profunda preocupación por lo que se evidencia como una respuesta plenamente insuficiente en términos de investigar, procesar y sancionar estos hechos. En consideración de toda la documentación que existe en la actualidad sobre delitos y violaciones de derechos humanos en contra de migrantes, así como de los múltiples testimonios que han sido dados por migrantes y sus familiares tanto a la Comisión, como a otros organismos de derechos humanos, tales como la CNDH, resulta carente de todo sentido que las cifras presentadas por el Estado sean las que maneja con relación a delitos cometidos en contra de personas migrantes.

308. La respuesta dada por el Estado en su primera tabla resulta tan escueta que no es posible colegir, sin lugar a equívocos, cuál era la calidad de los migrantes en dichos delitos, si tenían la calidad de sujetos pasivos o sujetos activos. Por otra parte, en lo que respecta a la segunda tabla, la Comisión nota que estos delitos, en los cuales se observa un número mucho mayor de averiguaciones previas iniciadas y consignadas, corresponden a delitos relativos al tráfico de migrantes, tales como albergar o transportar a personas indocumentadas, así como sacar e introducir personas migrantes al país. En esta clase de delitos no se suele considerar que afecten bienes jurídicos de las personas migrantes, sino que atentan contra otros bienes jurídicos más generales.

309. En este orden de ideas, uno de los graves problemas identificados por la Comisión consiste en que la atención se dirige preferentemente a los delitos relativos al tráfico ilícito de migrantes, en contraposición con el problema más amplio y grave como es el de la violencia contra los migrantes, que es el factor subyacente de muchos de los extorsiones, robos, secuestros, la trata de personas, asesinatos y desapariciones. A la Comisión le preocupa que hechos de esta naturaleza sean principalmente abordados como tráfico de migrantes, sin que se dé mayor consideración a que también podría tratarse de secuestros de migrantes, en consideración del patrón de secuestros masivos de migrantes que se viene dando durante los últimos años. En este mismo sentido, Amnistía Internacional informó a la Comisión que en los casos de secuestro de migrantes ha observado de forma reiterada que existe una tendencia por parte de la PGR para investigarlos como casos de tráfico de personas o como violaciones a la Ley General de Población. En tales casos, las víctimas son tratadas como participantes voluntarios y testigos potenciales, pero no como víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Como resultado de ello se les niega el acceso a la justicia y la reparación y los casos son tratados simplemente como un asunto criminal no relacionado con la protección de los derechos humanos de los migrantes<sup>307</sup>.

<sup>307</sup> Amnistía Internacional, *Información proporcionada por Amnistía Internacional con anterioridad a la visita del Relator a México*. [Documento en el archivo de la Comisión].

310. Sobre esta cuestión, la Comisión le recuerda al Estado mexicano que los migrantes que han sido objeto de tráfico ilícito de migrantes no deben ser penalizados por tal hecho; lo anterior se deriva de lo establecido en el artículo 5 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el cual fue ratificado por México el 22 de octubre de 2002. Dicho artículo establece que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 del Protocolo<sup>308</sup>.

311. Tal como fuese señalado en las Observaciones Preliminares de la Relatoría, la Comisión considera que la detención de 17 policías municipales de San Fernando (Tamaulipas), en el marco de las investigaciones por el hallazgo de fosas clandestinas constituye una señal positiva de la voluntad del Estado para investigar, procesar y sancionar

<sup>308</sup> El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire en su artículo 6 establece que:

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:
  - a) El tráfico ilícito de migrantes;
  - b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:
    - i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;
    - ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento;
  - c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.
2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:
  - a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;
  - b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) o al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del presente artículo;
  - c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.
3. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) y al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, de los delitos tipificados con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 2 del presente artículo toda circunstancia que:
  - a) Ponga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados; o
  - b) Dé lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación.
4. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá que un Estado Parte adopte medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito con arreglo a su derecho interno.

a los responsables de estos delitos. Sobre esta misma cuestión, Max Diener, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, informó a la Comisión que

*En el caso de las menciones sobre colusiones de autoridades, si me permitiría ser muy enfático y negar que el Estado mexicano tolere que se den estas colusiones. El Estado mexicano en todo caso actuará en la medida que esté enterado de las irregularidades que se puedan estar cometiendo a nivel federal, estatal o municipal. Se procederá jurídicamente. Se procederá penalmente. El Estado mexicano no tolera y no reconoce que existan actos sistemáticos que van, digamos que, apoyados por el Estado mexicano, sino que son irregularidades que se presentan. Son servidores públicos que traicionan al sistema, traicionan al país, traicionan al sistema de justicia, y en este sentido, pues, se perseguirán estos casos específicos, pero en ningún momento es una cuestión que se pueda tolerar por parte del Estado mexicano<sup>309</sup>.*

312. Sin embargo, ante el gran número de delitos y violaciones a los derechos humanos de los que son víctimas los migrantes, la Comisión no puede dejar de manifestar su profunda preocupación con relación a que en casos paradigmáticos como el de la masacre de los 72 migrantes en San Fernando, si bien las autoridades han llevado a cabo capturas de miembros del Cartel de Los Zetas que habrían estado directamente relacionados con la comisión de tales hechos, a más de dos años de la masacre, aún no ha sido sentenciado ninguno de los inculpados por estos hechos.

### 3. Otras medidas adoptadas por el Estado mexicano

313. Como una forma de dar respuesta a los hechos que vinculaban a agentes del INM en la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos en perjuicio de personas migrantes, la Comisión fue informada sobre la aprobación del acuerdo mediante el cual se creó el Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM<sup>310</sup>, con el objetivo de comprobar el cumplimiento de los perfiles requeridos en los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción del personal de dicho instituto. El acuerdo establece que los servidores públicos encargados de los servicios de migración están obligados a someterse al proceso de certificación que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones.

<sup>309</sup> Intervención del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, Lic. Max Diener Salas, en la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>310</sup> Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se crea el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2011. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5179426&fecha=25/02/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179426&fecha=25/02/2011). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

314. Sobre los resultados de este proceso de depuración del INM, el Dr. René Zenteno, subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, informó a la Comisión que

*Afin de garantizar los derechos y la seguridad de los migrantes [el Gobierno mexicano está] realizando acciones importantes en el ámbito institucional. En particular, estamos llevando un proceso complejo de depuración y fortalecimiento del Instituto Nacional de Migración. El Gobierno mexicano está decidido a erradicar cualquier expresión de injusticia en esta institución. En este sentido, hemos trabajado en las siguientes acciones: 1. El Presidente Constitucional de la República Mexicana, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, ha instruido a que se apliquen rigurosos exámenes de control de confianza a todos los elementos del Instituto. Al menos 1,500 servidores públicos adscritos a las delegaciones de los estados de la llamada “ruta del migrante” (Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Estado de México, San Luis Potosí y Tamaulipas) están siendo evaluados. A raíz de ello, en el último año se han dado de baja a más de 200 funcionarios del Instituto, ya sea por irregularidades, en cuyo caso se ha ejercido acción penal, o por no haber aprobado el examen de control de confianza. Dentro de los primeros se hallan siete agentes señalados por migrantes como responsables de haberlos entregado a grupos delincuenciales como Los Zetas, en uno de los casos más conocidos de extorsión y secuestro de indocumentados. 2. El pasado 14 de octubre se notificó la terminación de los efectos de nombramiento a 121 trabajadores de confianza adscritos a las delegaciones regionales en el Distrito Federal, Chiapas, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Quintana Roo y Veracruz [...] El Gobierno mexicano envía, en este sentido, un mensaje contundente: no habrá un solo espacio, en ninguna institución, donde se tolere que las autoridades violenten los derechos de las personas migrantes que están obligadas a proteger<sup>311</sup>.*

315. La Comisión también fue informada sobre las acciones adelantadas por el Estado mexicano tendientes a la capacitación de agentes del INM en materia de derechos humanos, atención a niños migrantes, delitos contra migrantes y atención a víctimas, entre otros.

316. A su vez, la Comisión también estima importante reconocer las acciones que se han adelantado en el marco del proceso que se ha llevado entre la Comisión, el Estado mexicano, diversas organizaciones de la sociedad civil de México y otros países de la región, así como organismos internacionales con relación a la situación de derechos humanos de las personas migrantes en México. A raíz de la audiencia sobre el secuestro de migrantes en México, llevada a cabo en la sede de la CIDH el 22 de marzo de 2010, el Gobierno de México ofreció presentar a la CIDH un informe en materia de secuestro de migrantes, a efecto de poner a disposición del público en general información sobre l

<sup>311</sup> Intervención del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes*. Washington, 27 de octubre de 2011, pp. 11-12.

Las acciones que ha emprendido el Gobierno de México para atender el fenómeno del secuestro de personas migrantes y la protección de sus derechos humanos. Dicho informe fue recibido en la Comisión el 16 de julio de 2010. Para la elaboración de dicho informe el Estado mexicano conformó un grupo de trabajo técnico encabezado por la Presidencia de la República e integrado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el INM y el Consejo Nacional de Población, instituciones que contaron con la asesoría de El Colegio de la Frontera Norte y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

317. La Comisión destaca la relevancia de los informes publicados por la CNDH sobre el secuestro de migrantes en México en 2009<sup>312</sup> y 2011<sup>313</sup>. Ante la falta de datos confiables que permitiesen tener una idea lo más cercana a la realidad respecto de los constantes y graves secuestros perpetrados en contra de los migrantes en su recorrido por México, la CNDH se dio a la labor de recolectar información acerca de este fenómeno a partir de las quejas presentadas por los migrantes que habían sido víctimas de secuestros o que habían sido abiertas de oficio por dicha institución. La información en la que se basan estos informes está respaldada por testimonios recabados en albergues, estaciones migratorias y lugares de alta concentración y tránsito de migrantes, así como en artículos periodísticos publicados en diversos medios de comunicación. La Comisión también considera importante destacar que la metodología desarrollada para la elaboración de los informes de la CNDH se vale de la valiosa información que recaban los albergues y casas de migrantes que integran la Red del Registro Nacional de Agresiones a Migrantes<sup>314</sup> de la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano. Estos informes reflejan un esfuerzo sin precedentes por parte de un organismo estatal en la visibilización de los secuestros masivos en contra de las personas migrantes, así como para advertir la dimensión y las diversas topologías del secuestro de migrantes, así como para evaluar las acciones implementadas para su atención y combate. A su vez, estos informes han servido para sensibilizar a diferentes autoridades de los distintos órdenes, organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía en general y la comunidad internacional sobre la urgencia y gravedad que reviste el secuestro de migrantes en México, así como de la necesidad de adoptar medidas de prevención, protección y reparación integral de las víctimas y sus familiares.

318. La Comisión destaca la importancia fundamental que tiene el trabajo que vienen realizando los Servicios Médicos Forenses (en adelante "SEMEFO"), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en conjunto con el Comité Internacional de la Cruz Roja en la elaboración de un proyecto de protocolo único y formularios de identificación de

<sup>312</sup> CNDH, Informe Especial sobre Secuestro en contra de Migrantes en México. México, D.F., 15 de junio de 2009.

<sup>313</sup> CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México. México, D.F., 22 de febrero de 2011; CNDH, Informe Especial sobre Secuestro en contra de Migrantes en México. México, D.F., 15 de junio de 2009.

<sup>314</sup> La Red del Registro Nacional de Agresiones a Migrantes es un mecanismo de colaboración constituido por la CNDH y un conjunto de albergues y casas de migrantes; su propósito es recabar información de las agresiones que padecen los migrantes en su recorrido por el territorio mexicano.

cadáveres, especialmente de personas migrantes que fallecieron en su recorrido hacia Estados Unidos<sup>315</sup>.

319. La Comisión valora la creación de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, mediante el Acuerdo A/066/13, publicado el 21 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Dicha entidad tiene como objetivo coadyuvar con otras áreas de la PGR cuando exista una denuncia por parte de familiares de migrantes víctimas de desaparición<sup>316</sup>.

320. La Comisión también destaca la importancia de la creación de la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes, instancia dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas. De conformidad con la información recibida por la delegación de la CIDH, esta Fiscalía tiene por mandato atender todas las denuncias presentadas por las personas migrantes que sufren alguna clase de violación a sus derechos en cualquier parte del territorio del Estado de Chiapas.

321. La Comisión reconoce como un avance la firma del Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, el cual fue suscrito el 22 de agosto de 2013 entre la Procuraduría General de la República de México, el Equipo Argentino de Antropología Forense, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), la Casa del Migrante de Saltillo (Coahuila, México), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala, la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Voces Mesoamericanas y el Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMIH). Este convenio tiene como objeto colaborar con la Procuraduría General de la República en la identificación y determinación de causa de muerte, de restos correspondientes al homicidio de 72 migrantes mismos que fueron localizados el 23 de agosto de 2010 en San Fernando (Tamaulipas); un mínimo de 193 restos localizados entre abril y mayo de 2011 en Fosas Clandestinas de San Fernando (Tamaulipas) y los 49 restos localizados el 14 de mayo de 2012 en Cadereyta (Nuevo León). Actualmente la Comisión Forense se encuentra trabajando en la identificación de los restos. Desde la audiencia sobre la situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, llevada a cabo en marzo de 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes han acompañado el proceso que llevó al establecimiento de esta comisión forense.

<sup>315</sup> CICR, México: facilitar la identificación de migrantes desaparecidos en la región. 9 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/mexico-interview-2012-05-09.htm>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>316</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 5 y 6.

322. A su vez, la Comisión también fue informada sobre la creación del Banco de Datos Forenses de Migrantes del Estado de Chiapas, cuyo objeto es permitir el intercambio de información que permita identificar restos de personas migrantes no identificadas o personas migrantes desaparecidas que se encuentren en servicios forenses, cementerios municipales, entre otros lugares, en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos y/o los Estados Unidos de América; así como propiciar acciones tendientes a mejorar los mecanismos de búsqueda de personas migrantes desaparecidas. El Banco de Datos Forenses de Migrantes del estado de Chiapas se encuentra integrado por el Consejo Estatal de los Derechos Humanos (CEDH), a través de su Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Migrantes, la Procuraduría de Justicia del estado de Chiapas, la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes A.C. y la Red de Apoyo a Migrantes. La Comisión también reconoce la importancia de que en el Banco de Datos Forenses de Migrantes del estado de Chiapas involucre la participación de diversas partes interesadas, tales como autoridades estatales, en conjunto con organizaciones de familiares de migrantes desaparecidos, organizaciones dedicadas a la aplicación de las ciencias forenses y organizaciones de la sociedad civil que protegen los derechos humanos de los migrantes. La Comisión considera que este mecanismo representa una buena práctica para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y, por tanto, espera que sea replicada en otros estados de México, así como a nivel federal mediante la creación de Banco Nacional de Datos Forenses de Personas Migrantes Desaparecidas.

323. Con relación a las acciones de asistencia y protección implementadas por los Grupos Beta, de acuerdo a información suministrada por el Estado para octubre de 2013 se contaba con 21 Grupos Beta, los cuales están conformados por 150 integrantes de los tres niveles de gobierno (112 agentes federales, 6 estatales, y 32 municipales), quienes efectúan su labores en 9 estados: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Durante las temporadas de temperaturas extremas, los Grupos Beta refuerzan su labor incrementando los patrullajes para localizar migrantes en situación de riesgo, así como las acciones de rescate y salvamento para salvaguardar su integridad física.<sup>317</sup> La siguiente tabla muestra las estadísticas de atención de los Grupos Beta de 2011 a junio de 2013:

**TABLA 2** Cifra en materia de atención por parte de los Grupos Beta

	2011	2012	Enero-junio 2013
Orientación	286.868	323.604	181.102
Migrantes localizados	220	128	62
Ayuda humanitaria	250.833	2.933.429	164.035
Asistencia jurídica	264	251	296
Patrullajes	16.167	16.424	9.118

Fuente: Gobierno de México, Octubre de 2013

<sup>317</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 12 y 13.

324. El Estado informó a la Comisión que con el objeto de cumplir con los principios rectores de la política migratoria se crearon los Comités interinstitucionales para la prevención, difusión, detección, identificación, y asistencia a víctimas del delito de trata de personas, a fin de sensibilizar a la población sobre dicho delito, desarrollar programas de prevención, de información y de asistencia, así como contribuir a la erradicación de los delitos en materia de trata de personas. De acuerdo con la información suministrada, en el periodo comprendido del 1 de enero de 2012 al 31 de julio de 2013, los Comités Interinstitucionales llevaron a cabo 93 sesiones y 155 acciones, tales como conferencias, talleres y difusión de materiales informativos.<sup>318</sup>

325. Por último, reconociendo el importante rol que tiene el Poder Judicial en la protección de los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, la Comisión destaca la importancia que tiene la publicación en septiembre de 2013 del “Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afectan a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional”<sup>319</sup>. Basado en el marco jurídico nacional e internacional, este protocolo tiene por objeto dotar de herramientas a los impartidores de justicia para identificar la norma que proteja de manera más amplia los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional.

#### **D. Normas y estándares internacionales aplicables a la situación de violencia y discriminación en contra de los migrantes**

326. En respuesta a la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, esta parte del informe está dirigida a analizar cuáles son los principales estándares que se han desarrollado desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con relación a las obligaciones de los Estados de respetar, garantizar y no discriminar en el ejercicio de los derechos humanos, en particular con relación a las normas y estándares internacionales aplicables a la discriminación y violencia en contra de los migrantes, en particular a las obligaciones estatales de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos y de las obligaciones derivadas de las autoridades mexicanas de actuar con debida diligencia en

<sup>318</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>319</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México encargó la coordinación y elaboración del Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afectan a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional a Sin Fronteras I.A.P. Para un mayor alcance en los contenidos, Sin Fronteras convocó un Consejo Asesor, el cual estuvo integrado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación en México, así como miembros del Patronato de Sin Fronteras I.A.P. El Protocolo se encuentra disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/protocolo\\_migrantesISBN.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/protocolo_migrantesISBN.pdf) [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

la prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de los migrantes.

327. A manera de consideración preliminar, la Comisión estima necesario recordar que si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias, las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de los tratados de derechos humanos que han suscrito a nivel internacional.<sup>320</sup>

328. A lo largo de este capítulo se han descrito una serie de situaciones de violencia y discriminación en contra de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana que en un gran número de casos se han dado como consecuencia de la acción u omisión por parte de agentes u órganos del Estado mexicano, lo cual compromete la responsabilidad internacional del Estado en el respeto y garantía de derechos reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos, tales como el derecho a la vida<sup>321</sup>, el derecho a la integridad personal<sup>322</sup>, la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>323</sup>, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata<sup>324</sup>, los derechos a la libertad y seguridad personales<sup>325</sup>, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica<sup>326</sup>, la protección de la honra y de la dignidad<sup>327</sup>, la libertad de

<sup>320</sup> En general, véase CIDH, *Informe Anual 1991, Capítulo V, Situación de los Haitianos en República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992; CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.40 rev., 28 de febrero de 2000, párr. 166; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser.L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000, párr. 6; CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 377; CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 32; CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.688, Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana)*. 11 de febrero de 2011, párr. 208; CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.271, Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párr. 260. En este mismo sentido, véase Corte IDH, *Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de 18 de agosto de 2000, Considerando cuarto; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párr. 168; Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párrs. 97 y 169.

<sup>321</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4.

<sup>322</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.1.

<sup>323</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.2.

<sup>324</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 6.

<sup>325</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.1.

<sup>326</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 3.

<sup>327</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 11.

expresión<sup>328</sup>, la protección a la familia<sup>329</sup>, los derechos del niño<sup>330</sup>, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia<sup>331</sup>, el derecho a la propiedad privada<sup>332</sup>, al principio de igualdad y no discriminación<sup>333</sup> y el derecho al acceso y a la procuración de justicia<sup>334</sup>.

329. Más allá de los derechos reconocidos en la Convención Americana, la Comisión estima necesario reiterar que al ser un tratado internacional, la Convención Americana debe ser interpretada a la luz de las reglas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. A su vez, el artículo 29 de la Convención Americana establece que ninguna disposición de esta puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados. En razón de lo anterior, este análisis también toma en cuenta otras obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos; en concreto, las derivadas de los instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas y que han sido ratificadas por el Estado mexicano. Para los efectos de este informe también resultan relevantes otras normas que conforman el *corpus juris* internacional en materia de derechos de los migrantes, así como las normas del derecho internacional de los refugiados y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

330. En este sentido, la Comisión destaca la importancia del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce que

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia<sup>335</sup>.

<sup>328</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.

<sup>329</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17.

<sup>330</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 19.

<sup>331</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, artículo 7.

<sup>332</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 21.

<sup>333</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1.1 y 24.

<sup>334</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.

<sup>335</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, artículo 1°. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

## 1. Las características de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos

331. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de este, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana<sup>336</sup>. En efecto, toda situación que vulnere los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, la cual pueda ser atribuida, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el derecho internacional general.

332. A su vez, la Comisión reitera lo que señalase en el pasado al sostener que

la Convención Americana es aplicable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, pues “un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”. (Convención de Viena, doc. CJI-18, cit. p.14). De suerte que las disposiciones de la Convención rigen en todos los Estados de la Unión mexicana en calidad de “ley suprema de toda la Unión”, al tenor del Art. 133 de la Constitución de México, pues México ratificó la Convención Americana sin enmiendas o interpretaciones aplicables a este materia, por lo cual rige lo previsto por el artículo 28 referido a la cláusula federal<sup>337</sup>.

333. De conformidad con el derecho internacional, el principio de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos implica que el Estado es responsable por los actos y omisiones que sus agentes hayan realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia<sup>338</sup>. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por este<sup>339</sup>.

<sup>336</sup> Véase, Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205. párr. 234 Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C, n° 167, párr 79 y Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C, n°. 196, párrs. 72 y 73.

<sup>337</sup> CIDH, Resolución n° 01/90, *Casos 9768, 9780 y 9828 (México)*, 17 de mayo de 1990. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/cap3d.htm>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>338</sup> Corte I.D.H., *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, No. 134, párrafo 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

<sup>339</sup> CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión

334. En consideración del contexto actual de México, en el cual un gran número de los actos de violencia y discriminación en contra de los migrantes son perpetrados por terceros o particulares, tales como grupos del crimen organizado o delincuentes comunes, la Comisión estima necesario recordar que la responsabilidad internacional del Estado también puede generarse por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos.

335. Sobre la responsabilidad internacional de Estado por actos cometidos por particulares o actores no estatales, la Corte Interamericana ha señalado que

dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención.] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención<sup>340</sup>.

336. La Corte Interamericana se ha pronunciado expresamente sobre aquellas situaciones en las que la vulneración a los derechos humanos de los migrantes se ha generado como consecuencia de la acción de particulares. En su Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, la Corte señaló que

[...] se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares<sup>341</sup>.

---

Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 39.

<sup>340</sup> Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, n° 134, párrafos 111 y 112; *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C, n° 124, párrafo 211; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, n° 110, párrafo 91; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, n° 109, párrafo 183; *Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C, n° 103, párrafo 71; *Caso Bulacio vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, n° 100, párrafo 111. También hizo lo propio al ordenar medidas provisionales para proteger a miembros de grupos o comunidades de actos y amenazas causadas por agentes estatales y por terceros particulares.

<sup>341</sup> Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 140.

## 2. La protección de los derechos a la vida e integridad personal de los migrantes

337. La falta de respuestas eficaces por parte del Estado mexicano, tendientes a proteger la vida, integridad y libertad de las y los migrantes ha facilitado la ocurrencia de secuestros, torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, asesinatos, violencia sexual, trata de personas, desapariciones de migrantes. En este orden de ideas, la Comisión estima preciso reafirmar lo dicho por la Corte Interamericana al sostener que los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención Americana y forman parte del núcleo inderogable, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención Americana, no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas<sup>342</sup>.

338. En lo que concierne a la desaparición forzada de personas, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas la ha definido como la “privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.” Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la desaparición forzada de personas constituye una violación de carácter pluriofensivo, continuado o permanente respecto de varios derechos protegidos por la Convención Americana, la cual coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado<sup>343</sup>. Dada la particular gravedad que reviste la desaparición forzada de personas, así como los múltiples derechos que lesiona, la Corte Interamericana ha señalado que la prohibición absoluta de la desaparición forzada y su correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables materiales e intelectuales han alcanzado carácter de *jus cogens*<sup>344</sup>.

339. Por otra parte, los actos constitutivos de desaparición forzada tienen carácter permanente hasta tanto no se conozca el paradero de la víctima o se hallen sus restos. La Corte Interamericana ha establecido que los Estados tienen la obligación de identificar los restos de una persona que ha sido víctima de desaparición forzada. Al respecto, la Corte ha señalado que

<sup>342</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párr. 244.

<sup>343</sup> Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, n° 209, párr. 139. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=330>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>344</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párr. 139. Citando, Corte IDH. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, n° 153, párr. 84; Corte IDH. *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C, n° 190, párr. 59.

no se trata meramente del acto de encontrar los restos de una determinada persona sino que ello, lógicamente, debe ir acompañado de la realización de las pruebas o análisis que permitan comprobar que, efectivamente, esos restos corresponden a esa persona. Por lo tanto, en casos de presunta desaparición forzada en que existan indicios de que la alegada víctima ha fallecido, la determinación de si se ha configurado dicho fenómeno y la cesación del mismo, en su caso, implica, necesariamente, establecer de la manera más fehaciente la identidad del individuo a quien pertenecen los restos recolectados. En tal sentido, la autoridad correspondiente debe proceder a la pronta exhumación de éstos para que sean examinados por un profesional competente. Dicha exhumación debe llevarse a cabo de forma que proteja la integridad de los restos a fin de establecer, en la medida de lo posible, la identidad de la persona fallecida, la fecha en que murió, la forma y causa de muerte, así como la existencia de posibles lesiones o indicios de tortura<sup>345</sup>.

340. En lo que respecta a la tortura, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura la ha definido de la siguiente forma:

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo<sup>346</sup>.

341. Sobre este aspecto, la Comisión estima importante recordar que la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 3 establece que los funcionarios o agentes estatales serán responsables del delito de tortura cuando actuando al amparo de su carácter oficial ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo comentan directamente o cuando, pudiendo impedirlo, por su omisión no lo hagan. A su vez, también serán responsables del delito de tortura las personas que a instigación de los funcionarios o agentes estatales ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

<sup>345</sup> Corte I.D.H., *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C, n° 217, párr. 82. Citando, Corte I.D.H., *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C, n° 162, párr. 114; y Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, n° 186, párr. 34. En este sentido se orientan los “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”, recomendados por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 1989/65/ de 24 de mayo de 1989. Véase además, el “Protocolo Modelo de Exhumación y Análisis de Restos Óseos” del Manual Sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, U.N. Doc. ST/CSDHA/12 (1991).

<sup>346</sup> Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículo 2.

342. En aras de distinguir entre la tortura y otro trato o castigo cruel, inhumano o degradante es necesario tomar como consideración primordial la intensidad del sufrimiento infligido<sup>347</sup>. La Comisión ha considerado que la calificación debe hacerse caso a caso, tomando en cuenta las peculiaridades de este, la duración del sufrimiento, los efectos físicos y mentales sobre cada víctima específica y las circunstancias personales de la víctima<sup>348</sup>. La Comisión ha considerado que constituye un trato inhumano aquel que causa deliberadamente sufrimiento mental o psicológico, el cual, dada la situación particular, es injustificable, y que el trato o castigo de una persona puede ser degradante si es gravemente humillada frente a otros o es obligada a actuar contra sus deseos o su conciencia<sup>349</sup>. Para que un trato sea “inhumano o degradante” debe tener un nivel mínimo de severidad. La determinación de ese nivel “mínimo” se relaciona y depende de las circunstancias de cada caso, como la duración del tratamiento, sus efectos físicos y mentales y, en algunos casos, el sexo, la edad, la salud de la víctima<sup>350</sup>, su raza, color, nacionalidad, condición migratoria, entre otras. La Comisión ha compartido lo expresado por la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el sentido de que el “tratamiento inhumano” comprende el “tratamiento degradante”.

343. Por su parte, la Corte Interamericana ha sostenido que un trato degradante se caracteriza por el temor, la angustia y la inferioridad inducida con el propósito de humillar y degradar a la víctima y quebrar su resistencia física y moral<sup>351</sup>. El aspecto degradante del tratamiento puede verse exacerbado por la vulnerabilidad de la persona que es detenida ilegalmente<sup>352</sup>. Para ejemplificar este punto la Comisión ha señalado que la confiscación y destrucción arbitraria y deliberada de documentos de identidad por parte de las autoridades encuadraba dentro del contexto de discriminación del que son víctimas las personas haitianas y los dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana. La Comisión consideró que la destrucción de los documentos de identificación por parte

<sup>347</sup> CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 80, citando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Irlanda vs. Reino Unido*. párr. 167. Para un análisis más detallado del concepto de trato inhumano por parte de la Corte Europea, véase Corte EDH, Caso Tyrer, párrs. 28 y siguientes. En este mismo sentido, véase CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 158.

<sup>348</sup> CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 83.

<sup>349</sup> CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 77, citando la Comisión Europea de Derechos Humanos, el caso Griego, 1969, 12 Y.B. Eur. Conv.on H.R. 12 [en adelante el caso Griego] 186. En este mismo sentido, véase, CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 156.

<sup>350</sup> CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 78, citando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Irlanda vs. Reino Unido*. párrs. 162-163. En este mismo sentido, véase CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 157.

<sup>351</sup> Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. 19 de septiembre de 1997, Serie C, n° 33, párr. 57.

<sup>352</sup> Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. 19 de septiembre de 1997, Serie C, n° 33, párr. 57, citando al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ribitsch c. Austria*, Sentencia de 4 de diciembre de 1995, Serie A, n° 336, párr. 36.

de autoridades estatales constituye un trato inhumano y degradante<sup>353</sup>. En mayor detalle, la Comisión señaló que

En algunos casos, la destrucción de documentos de identificación estaría destinada a privar de su personalidad jurídica a sus titulares, mientras que en otros casos estarían orientadas a romper el vínculo legal de nacionalidad que las une con su Estado, dando paso a la errada convicción de que por el hecho de encontrarse indocumentadas, estas personas se convertirían *de facto* en deportables. Por otra parte, el hecho de que la confiscación o destrucción de documentos de identificación conlleve a consecuencias como las descritas anteriormente genera inexorablemente sufrimientos mentales o psicológicos, los cuales dada la situación de las personas haitianas y dominicanas de ascendencia haitiana son injustificables y, a su vez les humillan gravemente al desconocerles como sujetos de derechos<sup>354</sup>.

### 3. La prohibición de la trata de personas

344. La Convención Americana establece la prohibición absoluta e inderogable de la esclavitud, la servidumbre, la trata de mujeres y esclavos en todas sus formas. De conformidad con el artículo 6.2, nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En adición a lo anterior, el artículo 27.2 establece que la prohibición de la esclavitud, servidumbre y la trata de personas es uno de los derechos humanos fundamentales que no puede ser suspendido por los Estados en “caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”<sup>355</sup>.

345. A nivel internacional, diversos instrumentos han abordado la trata de personas. El primer instrumento en abordar la trata fue el Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas de 1904. Posteriormente se adoptaron otros instrumentos, tales como el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas de 1910, el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921 de la Liga de Naciones, la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933 de la Sociedad de las Naciones, el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949 de la Organización de las Naciones Unidas y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000.

346. Dentro de los instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

<sup>353</sup> CIDH, Informe de Fondo N° 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párrs. 208 y 209.

<sup>354</sup> CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párr. 207.

<sup>355</sup> En sentido similar, véase, CIDH, *Informe sobre Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 55. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

(en adelante “CEDAW”) en su artículo 6 establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

347. A efectos de establecer el alcance de la trata de personas en el marco del Sistema Interamericano, la Comisión estima pertinente considerar la definición establecida en el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños de 2000, también conocido como Protocolo de Palermo. México ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños el 4 de marzo de 2003.

348. La definición de trata de personas del Protocolo de Palermo comprende 3 elementos: 1) actos, 2) medios comisivos y 3) fines ulteriores. El Protocolo de Palermo define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas (actos), recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra (medios comisivos), con fines de explotación (fines ulteriores), los cuales incluyen la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos<sup>356</sup>.

349. Sumado a lo anterior, el Protocolo de Palermo establece que el consentimiento dado por la víctima de trata a cualquiera de las formas de explotación descritas en el artículo 3.a no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho artículo. En lo que respecta a la trata de niñas, niños y adolescentes, el Protocolo establece que la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del artículo 3. En consideración de lo anterior, la Comisión entiende que lo dispuesto en el artículo 6 de la Convención Americana debe ser interpretado en relación con la definición de trata de personas, que se encuentra contenida en el artículo 3(a) del Protocolo de Palermo.

350. La trata de personas, la servidumbre y el trabajo forzoso muchas veces conllevan violaciones de otros derechos humanos fundamentales bajo la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la libertad y seguridad personales, la protección de la honra y de la dignidad, la libertad de expresión, los derechos

<sup>356</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3.a.

del niño, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, a la propiedad privada, la igualdad ante la ley y al acceso y a la procuración de justicia<sup>357</sup>.

351. La trata de personas constituye una violación de múltiples derechos humanos, al tiempo que representa una ofensa a la dignidad e integridad de las personas. En consideración de lo anterior, la Comisión estima que mientras que la trata de personas representa una violación de carácter múltiple, continuado o permanente que lesiona diversos derechos protegidos por la Convención Americana. El carácter continuado de la trata de personas se mantiene hasta que la víctima se encuentre en libertad. Los medios a través de los cuales se perpetra la trata de personas sitúan a la víctima en un estado de completa indefensión, el cual conlleva a otras violaciones conexas. Lo anterior reviste particular gravedad cuando la trata de personas ocurre dentro de un patrón sistemático o es una práctica aplicada o tolerada por el Estado o sus agentes. En este sentido, el Protocolo de Palermo destaca la necesidad de un enfoque integral para combatir la trata de personas, que incluya medidas para prevenir la trata y proteger a víctimas y sobrevivientes, además de medidas para sancionar a los tratantes.

#### 4. El derecho de las mujeres migrantes a una vida libre de violencia y discriminación

352. La Comisión ha manifestado su preocupación respecto a la grave situación que enfrentan las mujeres migrantes, a quienes ha reconocido como un grupo en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos, debido a la discriminación y violencia que históricamente han sufrido en razón de su género. Al respecto, la Comisión ha señalado que la situación de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres migrantes por lo general se encuentra invisibilizada en la agenda pública y en los sistemas judiciales de los países de Mesoamérica<sup>358</sup>, hecho que en particular también se observa en México.

353. La Comisión estima importante destacar la importancia que la Convención de Belém do Pará dio a la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas al señalar que “los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada”<sup>359</sup>. Es decir, desde la redacción de la Convención de Belém do Pará se reconoció que una de las causas que podría agravar la situación de vulnerabilidad de las mujeres es precisamente su condición de migrante, refugiada o desplazada. Para garantizar el derecho de las

<sup>357</sup> Véase, CIDH, *Informe sobre Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 58. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>358</sup> CIDH, *Informe sobre Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63 (2011), párr. 307. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>359</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, artículo 9.

mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, la Convención de Belém do Pará en su artículo 7.b establece la obligación de los Estados Partes de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

354. Con relación a la situación de las mujeres migrantes, la Comisión estima pertinente recordar que dentro de la definición de violencia contra la mujer de la Convención Belém do Pará se establece que la violencia contra esta comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual<sup>360</sup>. Esta definición establece que se entenderá como una forma de violencia contra la mujer aquella violencia física, sexual y psicológica que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra<sup>361</sup>. Bajo este tratado, México se comprometió a adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer tanto en el ámbito público como en el privado, el cual incluye el hogar, el trabajo y la comunidad<sup>362</sup>.

355. Al referirse a la de la violencia sexual contra las mujeres, la Corte Interamericana ha reconocido el amplio alcance que tiene esta. Acorde con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y siguiendo la jurisprudencia internacional, la Corte Interamericana reconoció que la violencia sexual se configura a través de acciones de naturaleza sexual cometidas contra una persona sin su consentimiento, las cuales comprenden la invasión física del cuerpo humano y también incluyen actos que no involucren penetración o contacto físico alguno<sup>363</sup>.

## 5. Las obligaciones de respetar, garantizar y no discriminar en el ejercicio de los derechos humanos

356. Las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA en materia de derechos humanos se derivan de la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de los tratados de derechos humanos regionales que han ratificado. El artículo 1.1 de la Convención Americana establece que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, tal como podría ser la situación migratoria de una persona. A su vez, el principio de no discriminación se encuentra reforzado por el artículo 24 de la Convención

<sup>360</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 2.b.

<sup>361</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 2.c.

<sup>362</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 3.

<sup>363</sup> Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, n° 160, párr. 305, citando, Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Caso del Fiscal vs Jean-Paul Akayesu*. Sentencia de 25 Septiembre de 1998. Caso n° ICTR-96-4-T, párr. 688.

Americana, que reconoce el derecho a la igual protección de y ante la ley. Por ende, todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado tienen derecho a la protección de sus derechos humanos sin discriminación.

357. En las Américas, los principios vinculantes de igualdad y no discriminación constituyen el eje central del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y de instrumentos vinculantes y aplicables a la situación de México, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará) y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Este factor, así como la prioridad dada por la CIDH y su Relatoría sobre los Derechos de las Migrantes, refleja también la importancia que dan a esta esfera los propios Estados Miembros.

358. La Comisión ha establecido que en el contexto de la aplicación de leyes migratorias, el derecho fundamental a la igual protección ante la ley y la no discriminación obligan a los Estados a que sus políticas y prácticas de aplicación de la ley no estén dirigidas de forma injustificada a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular. El derecho internacional de los derechos humanos no solo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra cierta categoría de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria<sup>364</sup>.

359. Al referirse a la situación de los migrantes en situación irregular, la Corte Interamericana señaló de manera enfática que los Estados deben respetar y garantizar los derechos humanos a la luz del principio general y básico de la igualdad y no discriminación. Todo tratamiento discriminatorio respecto de la protección y ejercicio de los derechos humanos genera la responsabilidad internacional de los Estados.<sup>365</sup>

360. En suma, con relación al deber de respetar y garantizar el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, la Corte Interamericana ha señalado que estos deberes son independientes de la situación migratoria de una persona en un Estado. Por ende, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio o bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa<sup>366</sup>.

<sup>364</sup> CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 95.

<sup>365</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 96.

<sup>366</sup> Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 8 de septiembre de 2005. Serie C, n° 130, párr. 155.

361. A nivel internacional, los derechos de los migrantes a vivir libres de discriminación y violencia han sido expresamente reconocidos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El artículo 7 establece que los Estados Partes de ella se comprometen a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en dicha Convención sin distinción alguna. A su vez, la Comisión considera de suma importancia destacar que conforme al artículo 16 de la mencionada convención, independientemente de su situación migratoria, tienen derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones.

### **a. Deber de respeto**

362. De conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana, la primera obligación de los Estados es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella. En tal sentido, el deber de respetar los derechos humanos entraña la obligación de los Estados de no violar por acción u omisión los derechos reconocidos en dicha convención, así como en otros instrumentos relevantes. Al respecto, la Corte ha sostenido que “toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto”<sup>367</sup>.

363. Al respecto, la Corte ha sostenido que el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado<sup>368</sup>. La Corte también ha señalado que en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal<sup>369</sup>. Lo anterior significa que es ilícita cualquier acción u omisión de un funcionario estatal mexicano que viole alguno de los derechos o libertades reconocidos en la Convención Americana y puede conllevar a la responsabilidad internacional del Estado en caso de no ser reparada a nivel interno.

### **b. Deber de garantía**

364. Además del deber de respeto, los derechos reconocidos en la Convención Americana, así como en otros instrumentos interamericanos relevantes, entrañan el deber de garantía. Al respecto, la Corte ha establecido que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que con base en el deber de garantía es imperativa la

<sup>367</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4, párr. 169.

<sup>368</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4, párr. 165.

<sup>369</sup> Corte I.D.H., *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, n° 6, párr. 21.

adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en la que se encuentre<sup>370</sup>.

365. El deber de garantía implica que los Estados deben organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder estatal, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción.<sup>371</sup> De conformidad con la jurisprudencia internacional, los Estados tienen la obligación de actuar con debida diligencia para proteger los derechos humanos. A su vez, este deber comprende cuatro obligaciones básicas: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de las violaciones de derechos humanos<sup>372</sup>.

366. Tanto la Comisión como la Corte se han expresado en varias ocasiones sobre el alcance del deber de garantía del Estado mexicano sobre personas o grupos en situación de riesgo.<sup>373</sup> En tales casos, la CIDH ha considerado el impacto diferenciado de prácticas extendidas de discriminación y violencia desarrolladas por agentes estatales y por actores no estatales sobre ciertos grupos sociales.<sup>374</sup> Para esto la CIDH ha tenido especialmente en cuenta la situación de desigualdad estructural en que se encuentran sectores o grupos específicos, como es el caso de los migrantes<sup>375</sup>.

367. En el *Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México*, sobre el deber del Estado ante un contexto sistemático de discriminación y violencia, la Corte Interamericana

<sup>370</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 243. Citando, Corte I.D.H., *Caso Baldeón García vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C, n° 147, párr. 81; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, n° 146, párr. 154; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C, n° 140, párr. 111.

<sup>371</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C, n° 1 párr. 173; y *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

<sup>372</sup> Véase Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4. Algunos de los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos también establecen de forma expresa la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para proteger los derechos humanos como, por ejemplo, el artículo 6 de la Convención Interamericana Contra la Tortura y el 7 inciso b de la Convención de Belém do Pará.

<sup>373</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos de las Mujeres en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1 7 marzo 2003; Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205; *Caso Fernández Ortega y otros. vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C, n° 21; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, n° 216

<sup>374</sup> Ídem.

<sup>375</sup> Ídem.

reafirmó el deber jurídico del Estado mexicano de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”<sup>376</sup>. Lo decisivo, según la Corte, es dilucidar “si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”<sup>377</sup>. Dicha obligación requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción (obligación positiva), conforme al deber de garantizar su pleno y libre ejercicio.<sup>378</sup>

368. El derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él o permitan mediante su aquiescencia, tolerancia u omisión que particulares atenten contra dicho derecho<sup>379</sup>. En mayor detalle, la Corte ha señalado que

La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no solo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva)<sup>380</sup>, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción<sup>381</sup>.

<sup>376</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C, n° 1, párr. 174; y *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

<sup>377</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C, n° 1 párr. 173, y *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

<sup>378</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

<sup>379</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 245.

<sup>380</sup> Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, n° 63, párr. 144; Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, n° 160.; y *Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, n° 155, párr. 75.

<sup>381</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 120; Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, n° 160, párr. 237; y *Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, n° 155, párr. 75, párr. 75.

369. En lo que concierne a la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal, así como la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, reconocidos en el artículo 5 de la Convención Americana, esta obligación implica el deber del Estado de prevenir e investigar posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. En mayor detalle, la Corte ha sostenido que cuando existe una denuncia o hay razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura, los Estados tienen la obligación de iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables<sup>382</sup>.

370. Con relación a la obligación de garantizar el derecho a la libertad personal, reconocido en el artículo 7.1 de la Convención Americana, la Corte ha señalado que la libertad es siempre la regla y la limitación o restricción siempre la excepción<sup>383</sup>. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de prevenir que la libertad de los individuos se vea menoscabada por la actuación de agentes estatales y terceros particulares, así como investigar y sancionar los actos violatorios de este derecho<sup>384</sup>.

371. Por otra parte, el artículo 6 del Protocolo de Palermo establece una serie de obligaciones a cargo de los Estados en lo que respecta a la asistencia y protección de las víctimas y sobrevivientes de la trata de personas, al establecer que

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.
2. Cada Estado Parte velará porque su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda:
  - a) Información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes;
  - b) Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa;
3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata

<sup>382</sup> Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, párr. 345; *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*, párr. 79 y *Caso Bueno Alves vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, n° 164, párr. 89. COMPLETAR.

<sup>383</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 247; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, n° 170, párr. 53.

<sup>384</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 247.

de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:

- a) Alojamiento adecuado;
  - b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender;
  - c) Asistencia médica, psicológica y material; y
  - d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación.
4. Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados.
  5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio.
  6. Cada Estado Parte velará porque su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

372. Sumado a lo anterior, la Comisión observa que el artículo 7 del Protocolo de Palermo establece que cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda. Al aplicar la disposición contenida en el párrafo 1 del mencionado artículo, cada Estado Parte dará la debida consideración a factores humanitarios y personales.

373. La Comisión toma nota de lo señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el *Caso de Rantsev vs. Chipre y Rusia* al referirse a las obligaciones de los Estados para garantizar los derechos de los sobrevivientes y de las potenciales víctimas de trata de personas, al sostener que

el espectro de las salvaguardas establecidas en la legislación nacional debe ser adecuado para garantizar la protección práctica y efectiva de los derechos de las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas. En consecuencia, en adición a las disposiciones penales para castigar a los tratantes, el artículo 4 [Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado] obliga a los Estados miembros a poner en marcha medidas adecuadas que regulen los negocios que a menudo son usados como una tapadera para la trata de personas. Además, la legislación migratoria de un Estado debe abordar las preocupaciones relevantes relacionadas con la promoción, la facilitación o la tolerancia de la trata de personas<sup>385</sup>.

<sup>385</sup> TEDH, Caso de *Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación no. 25965/04, 7 de enero de 2010. Disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96549>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

**i. Deber de prevención frente a actos que vulneren los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de los migrantes, así como la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata**

374. Al referirse al deber de prevención, la Corte ha sostenido que este abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a estos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de reparar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. A su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado<sup>386</sup>.

375. La Corte Interamericana ha establecido que el Estado o sus agentes tienen la obligación de adoptar medidas de prevención y protección respecto de los particulares en sus relaciones entre sí toda vez que tengan conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo<sup>387</sup>. Por lo tanto, no se trata de atribuir responsabilidad estatal frente a cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares en su jurisdicción.<sup>388</sup> La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede generarse cuando el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes, con esta función de protección, pero solo en aquellas circunstancias particulares en que se considere que los agentes estatales cumplan una posición de garantes con relación a la acción de particulares.<sup>389</sup>

<sup>386</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 252. Citando. Corte IDH. *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, n° 195, párr. 149; y Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 63.

<sup>387</sup> Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, n° 140, párr. 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, n° 146. párr. 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C, n° 192. párr. 78. Ver también TEDH, *Caso de Kiliç vs Turquía*, Sentencia del 28 de marzo de 2000, párrs. 62-63 y TEDH, *Caso de Osman vs Reino Unido*, Sentencia del 28 de octubre de 1998, párr. 115-116.

<sup>388</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 280.

<sup>389</sup> Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Excepciones preliminares. Sentencia 7 de marzo 2005. Serie C, n° 122, párr. 111, párr. 112; *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C, n° 124, párr. 211; *Caso Tibi vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C, n° 114; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C, n° 110, párr. 91; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, n° 109, párr. 183; *Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C, n° 103, párr. 71; *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C, n° 100, párr. 111; y *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*. Excepción

376. La Comisión estima necesario recalcar que los Estados, en su posición de garantes de los derechos humanos, tienen una obligación jurídica respecto de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción de prevenir que se produzcan violaciones a los derechos humanos que serían evitables. Cuando el Estado incumple esa obligación, y con ello se genera una violación a los derechos humanos que podría haber sido prevenida, abandona su posición de garante.

377. Con relación al deber de prevención, la Comisión considera que ante situaciones generalizadas de discriminación y violencia que ponen en riesgo el ejercicio efectivo de los derechos humanos es imperativo que el Estado adopte e implemente medidas en dos niveles: 1) medidas generales y 2) medidas específicas. Cuando se trata de contextos en los que el Estado tiene conocimiento de una situación generalizada de discriminación y violencia contra un grupo específico, en virtud del deber de prevención, el Estado debe contar con una estrategia de prevención integral que este dirigida a evitar la ocurrencia de los factores de riesgo, a la vez que fortalezca las instituciones para que puedan dar una respuesta efectiva frente a los casos de discriminación y violencia que afecten a un grupo específico de personas. Las medidas generales de prevención incluyen todas aquellas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, tales como un marco jurídico de protección idóneo, llevar a cabo las acciones que sean necesarias para garantizar la aplicación efectiva de este y con políticas de prevención, prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias, así como campañas de sensibilización. Por otra parte, en los casos en los que es evidente que determinadas personas enfrentan un riesgo real e inmediato de ser víctimas de violencia o discriminación, el Estado tiene la obligación de implementar medidas específicas respecto de dichas personas para prevenir que tales hechos se materialicen.

378. En la sentencia del *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, la Corte Interamericana distinguió dos momentos claves en los que el deber de prevención debe ser analizado.<sup>390</sup> El primero es antes de la desaparición de las víctimas y el segundo antes de la localización de sus cuerpos sin vida. Sobre el primer momento –antes de la desaparición de las víctimas– la Corte consideró que ‘la falta de prevención de la desaparición no conlleva *per se* la responsabilidad internacional del Estado’ sino que debía tener conocimiento de un “riesgo real e inmediato para las víctimas”. En cuanto al segundo momento –antes del hallazgo de los cuerpos– el Estado, dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que dichas víctimas podrían ser objeto de mayores violaciones a sus derechos humanos.<sup>391</sup> La Corte, por

---

Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C, n° 99, párr. 81.

<sup>390</sup> Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 281-286.

<sup>391</sup> Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y

tanto, consideró que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desapariciones, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, la Corte sostuvo que

es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.<sup>392</sup>

379. En el *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México* la Corte determinó que la responsabilidad del Estado mexicano provino por no haber adoptado medidas preventivas con debida diligencia para evitar que esa forma de violencia existiera y se reprodujera en perjuicio de un grupo determinado.<sup>393</sup>

380. En lo que respecta a medidas de prevención de la trata de personas, el artículo 9 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, establece que

1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:
  - a) Prevenir y combatir la trata de personas; y
  - b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.
2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas.
3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.
4. Los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.

---

Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párrs. 281-286.

<sup>392</sup> Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 283.

<sup>393</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 284.

5. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

381. En este sentido, el Tribunal Europeo ha establecido que al igual que con los derechos a la vida y a la prohibición a la tortura, la prohibición de la servidumbre y del trabajo forzado, la cual también entraña la prohibición de la trata de personas, en determinadas circunstancias, requiere la adopción por parte del Estado de medidas operativas para proteger a las víctimas o posibles víctimas de trata<sup>394</sup>. En mayor detalle, el Tribunal Europeo sostuvo que

[p]ara que se genere la obligación positiva de adoptar medidas operativas en un caso particular, se debe demostrar que las autoridades estatales tenían conocimiento o deberían haber tenido conocimiento de las circunstancias que den lugar a una sospecha creíble que un individuo identificado había estado o estaba en peligro real e inmediato de ser víctima de trata o de explotación en el sentido del artículo 3 (a) del Protocolo de Palermo y en el artículo 4 (a) de la Convención de Lucha contra la Trata de Personas. En el caso de que la respuesta sea afirmativa, habrá una violación del artículo 4 del Convenio, donde las autoridades fallaron en tomar las medidas adecuadas dentro del ámbito de sus facultades para remover al individuo de esa situación o riesgo<sup>395</sup>.

**ii. Deber de investigar efectivamente los hechos, conforme a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, derivado de la obligación de garantía frente a actos que vulneren los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de los migrantes, así como la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata**

382. De la obligación general de garantía de los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal y a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas deriva la obligación de investigar los casos de violaciones de esos derechos; es decir, del artículo 1.1 de la Convención, en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado<sup>396</sup>. La Corte Interamericana ha sido categórica al señalar que el deber de investigar “debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico

<sup>394</sup> TEDH, Caso de *Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación no. 25965/04, 7 de enero de 2010, párr. 286. Citando, *mutatis mutandis*, TEDH, *Caso de Osman vs Reino Unido*, Sentencia del 28 de octubre de 1998, párr. 115, y TEDH, *Caso de Mahmut Kaya vs Turquía*, Aplicación n° 22535/93, 28 de marzo de 2000, párr. 115.

<sup>395</sup> TEDH, Caso de *Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación no. 25965/04, 7 de enero de 2010, párr. 286. Citando, *mutatis mutandis*, TEDH, *Caso de Osman vs Reino Unido*, Sentencia del 28 de octubre de 1998, párrs. 116-117, y TEDH, *Caso de Mahmut Kaya vs Turquía*, Aplicación n° 22535/93, 28 de marzo de 2000, párrs. 115-116.

<sup>396</sup> Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, n° 140, párr. 142; *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, n° 186, párr. 115, y *Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, n° 195, párr. 298.

propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa<sup>397</sup>. En mayor detalle, la Corte ha señalado que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse, dado que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos<sup>398</sup>.

383. En la sentencia del *Caso Radilla Pacheco vs. México* la Corte IDH indicó que el deber de investigar implica que una vez que las autoridades estatales tengan motivos razonables para sospechar que una persona fue sometida a desaparición forzada, deben iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales<sup>399</sup>. La investigación y el proceso deben tener un propósito y ser asumidos por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares<sup>400</sup>.

384. La obligación de investigar es de medio y no de resultado; esto implica que debe ser asumida por el Estado mexicano como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa<sup>401</sup>. Asimismo, la Corte ha dispuesto que la obligación del Estado mexicano de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que hechos de violencia contra las mujeres volviesen a repetirse.<sup>402</sup> En este sentido, la Corte recordó que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos<sup>403</sup>.

<sup>397</sup> Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 123; y Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C, n° 203, párr. 113

<sup>398</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, n° 205, párr. 289.

<sup>399</sup> Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, n° 209. Párr. 129; y *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, n° 212, párr. 192.

<sup>400</sup> Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, n° 209. Párr. 129; y Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, n° 212, párr. 192.

<sup>401</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 289. Citando a Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 123; y *Caso Garibaldi vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C, n° 203, párr. 113.

<sup>402</sup> Ídem.

<sup>403</sup> Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 179; y *Caso Garibaldi vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C, n° 203, párr. 141.

385. Por la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún si existe un contexto de violación sistemática de derechos humanos, los Estados están obligados a poner todos los medios que tenga a su alcance para realizar una investigación seria, imparcial y efectiva, de acuerdo con los requerimientos del debido proceso. El incumplimiento de esta obligación genera, en tales supuestos, responsabilidad internacional del Estado. A través de la investigación, procesamiento y sanción judicial de los delitos, el Estado avanza en la no repetición de estos hechos y garantiza la protección de los derechos sustantivos, tales como el derecho a la vida, la integridad personal, la prohibición de la trata de personas o la libertad personal, así como en la protección de las garantías del debido proceso y del derecho a la protección judicial.

386. La Corte también ha sostenido respecto al Estado mexicano que el deber de investigar se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”<sup>404</sup>. Para la determinación del alcance de responsabilidad del Estado por delitos que habrían sido cometidos por particulares es indispensable evaluar el contexto de la situación de las víctimas particulares, así como el conocimiento por parte del Estado de dicho contexto.

387. Con relación al deber de los Estados de investigar las violaciones a los derechos reconocidos en la Convención Americana, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado estándares con relación al derecho de las víctimas o sus familiares de participar en los procesos penales que se adelantan con relación a los hechos de los que fueron víctimas. La Corte Interamericana ha sido clara al señalar que la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que en casos de graves violaciones a los derechos humanos, las obligaciones positivas que se derivan del derecho a la verdad requieren de la adopción de diseños institucionales que permitan que este derecho se realice de la forma más idónea, participativa y completa posible, de forma que no enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio. Por tanto, se debe garantizar que las víctimas o sus familiares puedan participar en todas las etapas de los procesos respectivos, que puedan formular pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones<sup>405</sup>.

<sup>404</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 291. Citando Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, n° 140, párr. 145; y *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, n° 196, párr. 78.

<sup>405</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, n° 163, párr. 195.

388. En los casos de desaparición forzada, la Corte Interamericana ha sostenido que los familiares tienen derecho a saber dónde se encuentran los restos de sus seres queridos, y esta es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con todos los medios de los que disponga. La Corte ha señalado que

el Estado debe realizar una búsqueda efectiva del paradero de la víctima, ya que el derecho de los familiares de conocer el destino o paradero de la víctima desaparecida<sup>406</sup> constituye una medida de reparación, y por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a éstos<sup>407</sup>. Es de suma importancia para los familiares de la víctima desaparecida el esclarecimiento del paradero o destino final de la misma, ya que esto permite a los familiares aliviar la angustia y sufrimiento causados por la incertidumbre del paradero y destino de su familiar desaparecido<sup>408</sup>.

389. La participación real de las víctimas o de sus familiares en los procesos comprende el hecho de que puedan presentar peritos de parte, de forma que se puedan complementar, ahondar, esclarecer o controvertir los peritajes oficiales. En este sentido, el Protocolo Modelo para la Investigación Forense del Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala que uno de los factores que afectan la realización adecuada de las investigaciones forenses es “la ausencia de mecanismos que permitan que especialistas forenses y criminalísticos independientes puedan asistir a los familiares de las víctimas brindándoles una opinión diferente a la oficial”<sup>409</sup>.

390. En lo que respecta a la obligación de investigar los casos de trata de personas que tienen efectos transfronterizos, la Comisión comparte lo señalado por el Tribunal Europeo en el sentido de que además de la obligación de investigar a nivel interno los hechos que ocurren en su propio territorio, en consideración a que la trata de personas es un problema que a menudo no se limita al ámbito doméstico, los Estados también tienen la obligación de cooperar eficazmente con las autoridades competentes de otros

<sup>406</sup> Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, n° 191, párr. 155. Citando, Corte I.D.H., Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C, n° 34, párr. 90; *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, n° 153, párr. 171; y Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 Serie C, n° 162, párr. 231.

<sup>407</sup> Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, n° 191, párr. 155. Citando, Corte I.D.H., *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C, n° 20, párr. 69; *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, n° 153, párr. 171; y Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 Serie C, n° 162, párr. 231.

<sup>408</sup> Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, n° 191, párr. 155.

<sup>409</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protocolo Modelo para la investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación de los derechos humanos*. Proyecto MEX/00/AH/10. Primera Fase del Programa de Cooperación Técnica para México. Elaborado por: Luis Fondebrider - Equipo Argentino de Antropología Forense y Maria Cristina de Mendonça - Instituto Nacional de Medicina Legal de Portugal. México, 2001. Disponible en: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/11-A-8.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Estados interesados en la investigación de los hechos ocurridos fuera de sus territorios<sup>410</sup>. En aras de que los Estados garanticen una investigación efectiva de los casos de trata de personas de tipo internacional, la cual implica el cruce de fronteras nacionales de las personas que son víctimas de la trata, la Comisión considera que más allá de la obligación de los Estados de investigar cualquier delito de trata de personas que se cometa dentro de su jurisdicción, también se deriva la obligación de cooperar entre los Estados de origen, tránsito y destino, dado que los actos a través de los cuales se configura la trata de personas de tipo internacional, tales como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de las personas que son víctimas de trata, necesariamente tienen lugar en dos o más Estados.

### ***ii.a. Las obligaciones en materia de cadena de custodia en el marco del deber de investigar las violaciones a los derechos humanos***

391. Dentro del contexto actual de violencia en México, un gran número de migrantes en situación irregular han sido asesinados; muchas de estas personas han aparecido en fosas clandestinas o en lugares aledaños a las rutas migratorias por las que se trasladan. A esto se suma lo inhóspito que es el viaje de los migrantes hasta Estados Unidos, lo cual conlleva a que muchos otros migrantes fallezcan a lo largo de las rutas migratorias. La confluencia de estos factores ha ocasionado que los cuerpos o restos de un número indeterminado de migrantes yacían enterrados como no identificados en tumbas anónimas o fosas comunes que existen a lo largo de las rutas migratorias. El hecho de no ser nacionales del Estado en el que fallecieron representa un primer obstáculo para la búsqueda de los migrantes y para la posterior identificación por parte de sus familiares.

392. La importancia de la identificación de migrantes fallecidos no identificados se deriva de estándares ampliamente reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos, tales como el deber de tratar al fallecido con respeto y dignidad, el derecho de las familias a conocer la suerte que han corrido sus parientes desaparecidos, el derecho de los familiares para, en los casos en los que sea posible, se les devuelva el cuerpo de su ser querido y a enterrarlo acorde con sus tradiciones. Además de la importancia que implica para que los familiares del migrante puedan conocer la suerte de su ser querido, la identificación de un migrante fallecido no identificado también tiene otros efectos prácticos, como el obtener un certificado de defunción, necesario para aclarar cuestiones relativas a herencia, matrimonio o derechos de propiedad<sup>411</sup>.

393. Al referirse a la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte, la Corte ha establecido que esta debe mostrarse por el Estado

<sup>410</sup> TEDH, Caso de *Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación n° 25965/04, 7 de enero de 2010, párr. 289.

<sup>411</sup> En este sentido, véase, GRANT, Stephanie, "Migration and frontier deaths: a right to identity", en DEMBOUR, Marie-Bénédicte y KELLY, Tobias (Ed.), *Are Human Rights for Migrants?: Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. Abingdon: Routledge, 2011, pp. 48 y ss.

desde las primeras diligencias con toda acuciosidad<sup>412</sup>. El cumplimiento de lo anterior requiere de parte de los Estados el mantenimiento de una cadena de custodia de todos los elementos de prueba forense.<sup>413</sup> La cadena de custodia es un procedimiento fundamental en la investigación y el trabajo forense, la cual tiene múltiples finalidades: 1) asegurar el registro estricto de las pruebas obtenidas desde su localización y recuperación; 2) conservar y resguardar la inmutabilidad de la prueba y su envoltorio principal de traslado —en los casos que así corresponda— hasta su posterior valoración, extendiéndose, incluso, aquella obligación más allá del juicio y condena del autor; 3) reflejar en su registro cualquier cambio o daño que se produzca en la evidencia y su principal envoltorio de traslado, estableciendo la naturaleza del cambio/s, cuándo se produjo, cómo se produjo y bajo custodia de quién se produjo; y 4) facilitar la identificación de cuerpos o restos no identificados al garantizar la custodia de la prueba.

394. La Comisión considera que la exigencia de mantener una cadena de custodia constituye un principio fundamental en el desarrollo de una investigación exhaustiva, seria e imparcial ante violaciones de derechos humanos y crisis humanitarias como las que plantea la identificación de los migrantes fallecidos no identificados. El no mantener la cadena de custodia conforme a estándares mínimos de conservación e integridad de la evidencia obtenida en la investigación podría comprometer la responsabilidad internacional de los Estados, pues estos tienen la obligación de investigar con la debida diligencia toda violación de los derechos humanos<sup>414</sup>, en términos tales que si aquellos “hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad del Estado”.<sup>415</sup> En efecto, la Corte Interamericana ha señalado que las irregularidades en la falta de identificación de los funcionarios encargados de las evidencias obtenidas, así como también, la no conservación y protección de la misma, constituyen un indebido manejo de las pruebas recolectadas y, por tanto, una falta a la debida diligencia por no resguardar la cadena de custodia.<sup>416</sup> Aun más, las posibles faltas de rigurosidad y desnaturalización de los elementos materiales

<sup>412</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Caso Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 300. Citando a Corte I.D.H., *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C, n° 152, párr. 120; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, supra nota, párr. 383, y *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C, n° 166, párr. 121.

<sup>413</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Caso Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 305.

<sup>414</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 288. Citando a Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4, párr. 176, y *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, n° 196, párr. 76.

<sup>415</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 288. Citando a Corte I.D.H., 291, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, supra nota 370, párr. 145, y *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, n° 196, párr. 78.

<sup>416</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 304.

e inmateriales que constituyen el haber probatorio, es un riesgo que merece particular atención cuando aquellas violaciones a los derechos humanos pudieron haber ocurrido con la participación, colaboración o aquiescencia de agentes estatales. Por ello resulta fundamental uniformar criterios que permitan llevar a cabo una investigación conforme a las obligaciones establecidas por la Convención Americana.

395. Al respecto, la Comisión observa que, dada la falta de uniformidad observada en materia de cadena de custodia en México, se hace necesario identificar aquellos estándares que comúnmente han sido aceptados por la comunidad internacional y que se ajustan a la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Estos criterios, que deben ser verificados para una adecuada observancia de la cadena de custodia, no constituye una lista taxativa, sino una enumeración de directrices mínimas que deben ser aplicadas por los Estados. En este sentido, la Comisión recomienda:

- ✓ Llevar un registro escrito, visual, sistemático y numerado o codificado de todas las pruebas, sean éstas: elementos materiales, documentos, fotografías, protocolos, exámenes, peritajes, reportes de investigación, muestras biológicas o no biológicas y sus derivados. Asimismo, se debe dejar constancia de la ubicación espacial de toda la colección de evidencia recolectada en la escena del crimen y la fecha y la hora en que fue recolectada.<sup>417</sup>
- ✓ Debe llevarse un registro de datos personales de aquellos individuos implicados en el proceso de manipulación de la evidencia, desde que éstas han sido recolectadas hasta su análisis y almacenamiento. En consecuencia, aquel registro debe identificar dónde, cuándo y quién manejó o examinó la evidencia, incluyendo su nombre, su cargo, fechas y horas, lugar de recepción, entre otros.<sup>418</sup>
- ✓ Las pruebas que deben reunirse para su análisis deben empaquetarse, sellarse etiquetarse y colocarse apropiadamente en un lugar seguro para impedir la contaminación y su pérdida<sup>419</sup>; garantizando, de este modo, la integridad de las muestras, en términos tales, que el material recogido no sufra alteraciones o manipulaciones fortuitas o intencionadas.<sup>420</sup>

<sup>417</sup> Equipo Argentino De Antropología, *Observaciones sobre el proceso de identificación de restos y recomendaciones sobre enterramiento de restos no identificados*, pp. 14-15.

<sup>418</sup> Equipo Argentino De Antropología, *Observaciones sobre el proceso de identificación de restos y recomendaciones sobre enterramiento de restos no identificados*, pp. 15-16.

<sup>419</sup> Oficina de las Naciones Unidas en Viena, Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*. Naciones Unidas, Nueva York, 1991. Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, Capítulo III, literal C.

<sup>420</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muerte sospechosas de haber producido por Violación de los Derechos Humanos*, Primera Fase del Programa de Cooperación Técnica para México, México, p.30. Disponible en: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/11-A-8.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

- ✓ El material debe salir del sitio del hallazgo en envases apropiados, etiquetados, precintados, acompañados de documentación adecuada, donde conste de forma clara el nombre y firma de la autoridad responsable de su transporte. Además, el transporte se debe efectuar por medios idóneos, sin producirle daño ni alternaciones a la evidencia recopilada.<sup>421</sup>
- ✓ Las personas que reciban el material (en el laboratorio o en la sala de autopsia) deben comprobar que las bolsas o cajas que contengan la evidencia tengan los precintos originales con los que salieron del sitio de los hallazgos perfectamente intactos.<sup>422</sup>
- ✓ Concluido el análisis de la evidencia, la cadena de custodia deberá extenderse más allá del juicio y la condena del autor, dado que las pruebas antiguas, debidamente preservadas, podrían servir para el sobreseimiento de una persona condenada erróneamente,<sup>423</sup> o para la futura identificación de restos que permanezcan sin identificar incluso después de una sentencia. En consecuencia, se deberá dejar constancia de quién estuvo custodiando la evidencia, durante cuánto tiempo y dónde se almacenó. Para estos efectos, la numeración deberá ser consistente y simple de interpretar. Esto facilitará identificar la ubicación futura de la evidencia durante las investigaciones.
- ✓ Debe evitarse la cremación de restos no identificados, y procurar que su entierro permita mantener la integridad de los restos y pruebas. Es importante, además, enterrar los cadáveres o restos no identificados en tumbas individuales y señalizadas, conservando un registro exacto y actualizado que permita un rastreo sencillo.
- ✓ Debe establecerse una base de datos nacional que centralice la información sobre restos no identificados y personas desaparecidas.
- ✓ A nivel regional, debe establecerse una base de datos internacional en la que se registren las defunciones, se centralice la información sobre restos no identificados y personas desaparecidas y a la que los familiares tengan acceso.

396. En definitiva, la implementación de estándares acerca de la conservación integral de los elementos probatorios permite: 1) asegurar una investigación exhaustiva, seria e imparcial por parte de los agentes estatales; 2) otorgar a la evidencia aportada al caso un mayor grado de convicción y credibilidad ante las autoridades jurisdiccionales y los familiares de víctimas, disminuyendo la impunidad ante violaciones a los derechos humanos; 3) facilitar la conexión o vínculos que puedan existir entre varias ejecuciones extrajudiciales, impidiendo la reiteración de este tipo de hechos; 4) facilitar la eventual

<sup>421</sup> *Ibíd.*, p. 72.

<sup>422</sup> *Ibíd.*

<sup>423</sup> Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 305.

identificación de migrantes desaparecidos, no localizados o de restos no identificados; y 5) por último, sirve para que los familiares de migrantes desaparecidos conozcan acerca de la suerte de sus seres queridos.

### iii. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

397. Los objetivos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el principio de eficacia requieren que los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana se hagan realidad y sean implementados. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de los derechos de la Convención Americana aún no está garantizado *de jure y de facto* dentro de su jurisdicción, los Estados partes, de conformidad con el artículo 2 de dicho tratado, tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

398. La Convención Americana requiere que el sistema interno provea recursos judiciales que sean efectivos y accesibles para las personas que alegan violaciones de sus derechos protegidos bajo el derecho nacional o la Convención. Cuando estos recursos no son accesibles o efectivos a nivel interno, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos provee una protección subsidiaria a través del sistema de peticiones individuales y de medidas cautelares y provisionales.

## E. Conclusiones

399. La gravedad de los hechos que se abordan en este capítulo indica que, antes que mejorar, la situación de las y los migrantes en situación irregular en México ha empeorado de forma grave con el paso de los años, sin que el Estado haya adoptado una política pública integral orientada a la prevención, protección, sanción y reparación de los actos de violencia y discriminación de los que son víctimas las personas migrantes en México. Al margen de las acciones que viene desarrollando el Estado, la situación de violencia y discriminación que enfrentan los migrantes en México es sumamente preocupante. En este orden de ideas, la Comisión lamenta profundamente que el Estado no haya tomado todas las medidas necesarias para proteger los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México.

400. En sus observaciones al presente informe el Estado mexicano reconoció que aún era necesario poner en marcha acciones para mejorar la situación de los y las migrantes en situación irregular en México y sostuvo que para ello se ha abocado a contar con políticas para asegurar la protección de dichas personas<sup>424</sup>. Al respecto la Comisión también estima necesario señalar que si bien en muchos casos las políticas, leyes y medidas que

<sup>424</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 15.

han sido implementadas para la protección de los derechos de los migrantes en situación irregular en México representan un avance frente a la situación fáctica y al marco legal preexistente, en muchos casos estas nuevas políticas, leyes y medidas no han alcanzado a responder plenamente a las graves violaciones a los derechos humanos para las cuales han sido previstas e incluso mantienen disposiciones y prácticas que son contrarias a las obligaciones internacionales que tiene el Estado mexicano en materia de derechos humanos con las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana. En adición a lo anterior, la Comisión considera que dada la gravísima situación de violaciones masivas que enfrentan los migrantes en situación irregular en México, las medidas que el Estado ha adoptado hasta la fecha de aprobación del presente informe resultan insuficientes para dar una respuesta eficaz a estas violaciones. En este sentido, la Comisión estima que, en general, se requiere que el Estado mexicano destine más recursos humanos y económicos, así como mayores esfuerzos en la implementación de medidas tendientes a la prevención de delitos y violaciones de derechos humanos cometidas en contra de los migrantes y sus familiares, la protección de estas personas y la sanción de los responsables de los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidas contra las mismas.

401. La Comisión valora el reconocimiento del Estado mexicano en el sentido de que “la migración es un derecho humano y, como tal, no debe ser criminalizada bajo ninguna circunstancia. Ante todo, debe ser dignificada, ordenada y reconocida como una oportunidad legítima para acceder al desarrollo humano”<sup>425</sup>. Para cumplir con tal fin, la Comisión considera que México tiene la obligación de adoptar políticas, leyes y todas las medidas que sean necesarias para garantizar que las personas que conforman los flujos migratorios que ingresan y transitan por el territorio mexicano puedan hacerlo de forma ordenada, segura y que garantice sus derechos humanos.

402. La ruptura definitiva de la dicotomía de la protección que México pide a otros Estados para los migrantes mexicanos en el exterior y la protección que brindan las autoridades mexicanas a los migrantes de otros países que viven o transitan por México requiere necesariamente que las políticas, leyes y prácticas en materia migratoria en México estén basadas en un enfoque real y no meramente formal de derechos humanos. En este sentido, la Comisión estima pertinente señalar ciertos presupuestos fundamentales que deben hacer parte de toda política, ley y práctica en materia migratoria: 1) el derecho a migrar es un derecho humano, 2) todas las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana – migrantes internacionales, refugiados, solicitantes de asilo, solicitantes de protección complementaria, apátridas, víctimas y sobrevivientes de trata de personas, desplazados internos y migrantes internos – son sujetos de derechos humanos, 3) todas las acciones que adelanten los Estados tienen que estar basadas en el reconocimiento de la dignidad humana de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana, y

<sup>425</sup> Intervención del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes. Washington, 27 de octubre de 2011, pp. 3-4.

4) en concordancia con lo anterior, todas las acciones que adelanten los Estados deben estar dirigidas al respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana, y en particular que tienen derecho a una igual protección ante la ley por parte de todas las autoridades mexicanas.

403. Si bien los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos reconocen el derecho de las personas a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio, la materialización de este derecho requiere que los Estados adopten medidas tendientes a facilitar y garantizar la movilidad humana para todas las personas. La Comisión considera que las políticas, leyes y prácticas migratorias que criminalizan la migración o aquellas que evidencian un enfoque dual que reconoce a los migrantes como sujetos de derechos humanos, a la vez que se les considera como una amenaza para la soberanía de los Estados o para la seguridad nacional, son contrarias a lo que realmente debe ser una política migratoria con enfoque de derechos humanos. La asunción, *prima facie*, de que las personas migrantes representan *per se* una amenaza para la soberanía y la seguridad nacional de los Estados implica partir de una base que prejuzga como criminales a las personas migrantes y que desconoce el derecho de todas las personas a salir libremente de sus países, así como las múltiples aportaciones positivas que dan los migrantes en los países de destino.

404. La complejidad y gravedad de la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en México requiere de parte del Estado la adopción de respuestas integrales que vayan más allá de la participación tradicional de las áreas encargadas de la seguridad, como son las fuerzas de policía. En este sentido, la Comisión considera que en el contexto actual resulta imperativo el involucramiento de todas las áreas del Estado, así como de la coordinación y cooperación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, para asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de cuál sea su situación migratoria.

405. Ante situaciones que ponen en peligro el respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes, la Comisión considera que las medidas que adopte el Estado mexicano para prevenir y proteger a los migrantes frente a la violencia que les afecta deben partir de un enfoque de seguridad ciudadana y en el que las personas migrantes sean vistas como sujetos de derechos respecto de los cuales los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar sus derechos humanos. Sobre esta situación la Comisión estima relevante hacer énfasis en lo que ya señalase en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, al sostener que una política pública sobre seguridad ciudadana “debe prestar atención calificada a la relación de las fuerzas policiales con las personas migrantes y sus familias, reconociendo que las mujeres, niñas, niños y adolescentes en esta condición son los que muestran mayores niveles de vulnerabilidad.”<sup>426</sup>

<sup>426</sup> CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 90.

406. Aunque existen controversias en cuanto a las cifras de secuestros, homicidios y desapariciones de migrantes en México, incluso las cifras más conservadoras son alarmantes. Más allá de las cifras, que aún cuando son muy significativas no son suficientes para entender la gravedad del problema de violencia y discriminación que enfrentan los migrantes en tránsito en México, los diversos informes que han sido publicados en los últimos años, así como los testimonios de las víctimas y sus familiares, evidencian un fenómeno complejo y de gran magnitud, aceptado por el Estado, de violencia contra los migrantes, que se ha seguido agravando en los últimos años. Esto dicho, y a pesar de que es importante determinar la magnitud de la criminalidad que afecta a los migrantes, la Comisión estima necesario señalar que la cuestión de las cifras no puede ni debe

convertirse en el centro del debate. Lo anterior no significa que la Comisión no considere imperativo que el Estado recopile y publique datos confiables y desagregados sobre denuncias, investigaciones, procesamientos y condenas de los autores intelectuales y materiales de delitos y violaciones a los derechos humanos en contra de migrantes, ya sea que se trate de actores particulares o actores estatales, para analizar la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en materia de acceso a la justicia, conocimiento de la verdad y reparación del daño a las víctimas y sus familiares.

407. En particular en lo que respecta al secuestro de migrantes, ya que este es un delito afecta otros derechos humanos. El secuestro no solo tiene efectos en términos de la privación de la libertad personal, sino que también pone en grave riesgo el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal, dado que generalmente el secuestro va ligado con malos tratos físicos y psicológicos. El secuestro es un delito que afecta en lo más profundo la dignidad de la persona humana y todos los derechos que le son inherentes, tales como el derecho a la comunicación, la libertad de circulación, el derecho a la protección de la familia, ya que privan a las personas secuestradas de cualquier relación o comunicación con sus familiares. Frente a esta situación es necesario que el Estado responda con medidas que vayan más allá de medidas policivas; el secuestro como problemática masiva y generalizada requiere de una política pública integral por parte del Estado en el abordaje de este flagelo que afecta a los migrantes. El Estado debe involucrarse a través de todo su aparato, a través de sus autoridades federales, estatales y municipales. El problema no termina cuando la persona es dejada en libertad. En el caso de las víctimas de secuestro, su reintegración social requiere de rehabilitación, a través de asistencia médica y psicológica que les permita reintegrarse a su vida cotidiana.

408. Las recomendaciones que se formulan a continuación están dirigidas a que el Estado mexicano adopte política pública integral orientada a la prevención, protección, sanción y reparación de los actos de violencia y discriminación de los que son víctimas las personas migrantes sus familiares y las personas que defienden sus derechos humanos en México. En lo que respecta a la reparación de los migrantes y sus familiares, consecuente con lo que ha sido la práctica histórica de la Comisión y de otros órganos internacionales

de protección de derechos humanos, la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos debe ser integral e incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

## F. Recomendaciones

409. A la luz de las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:

### **Los Estados Unidos Mexicanos deben:**

1. Implementar una política pública específicamente dirigida a prevenir, proteger y sancionar los delitos y violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, así como los que se comentan en contra de los defensores de derechos humanos que trabajan a favor de estas personas en México. Esta política pública debe estar integrada por leyes, planes de acción y protocolos destinados a abordar las diversas formas de violencia y discriminación que afectan a las personas migrantes. En particular, el Estado debe implementar una política pública específica e integral, en la que se coordinen los tres órdenes de gobierno, destinada al combate del secuestro y otros delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.
2. Adoptar medidas tendientes a facilitar que las personas puedan ingresar y transitar por su territorio a través de canales regulares. La expedición de visados, permisos de tránsito o la supresión de visados, accesibles para todas las personas, conllevaría a que las personas migrantes no tengan que recurrir a vías clandestinas y, por tanto, reduciría su vulnerabilidad a ser objeto de delitos y violaciones a sus derechos humanos, a la vez también contribuiría a garantizar el acceso a la justicia de aquellas personas migrantes, en la medida en que facilitaría que los migrantes tuviesen una mayor disposición a denunciar que los delitos o violaciones a sus derechos humanos.
3. Incrementar la seguridad en las zonas de alto riesgo para las personas migrantes, así como en los medios de transporte, tales como trenes de carga y autobuses y a lo largo de las rutas utilizadas por los migrantes, por ejemplo caminos de extravío. A su vez, el Estado también debe proveer de centros de atención al migrante a lo largo de las rutas migratorias, para asegurar el respeto a sus derechos humanos.

4. Proveer mayor autonomía administrativa y operativa a los Grupos Beta y a los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS). A su vez, para el mejor cumplimiento de sus labores en materia de protección de migrantes, los Grupos Beta y los OPIS requieren de mayores recursos económicos y humanos, así como el seguimiento de directrices y capacitación que garanticen que sus miembros estén preparados para desarrollar sus funciones.
5. Implementar por parte del INM un protocolo para la identificación preliminar de migrantes en situación de vulnerabilidad, tales como solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional; víctimas de trata de personas; niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados; migrantes que han sido víctimas de delitos durante su tránsito migratorio; mujeres migrantes que han sido víctimas de violencia sexual o basada en género; mujeres migrantes embarazadas que viajan solas, especialmente adolescentes; migrantes que han sufrido accidentes durante su tránsito migratorio; migrantes con capacidades diferentes; migrantes extracontinentales.
6. Iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores materiales e intelectuales de delitos tales como secuestro, desaparición forzada, asesinato, trata de personas, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales una vez que las autoridades mexicanas tengan conocimiento de la ocurrencia de estos hechos. Esta recomendación también comprende la reparación de las víctimas.
7. Adelantar eficazmente los procesos penales en curso, así como los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de delitos y violaciones a los derechos humanos de migrantes, otras personas en el contexto de la movilidad humana y los defensores de derechos humanos que trabajan a favor de estas personas. En el marco de estos procesos se debe proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia en contra de migrantes.
8. Crear una instancia especializada a nivel federal que se encargue de la investigación penal de los delitos y violaciones a sus derechos humanos

en contra de migrantes, tal como podría ser una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra los Migrantes. A su vez, esta instancia también debe brindar atención integral a las víctimas y sus familiares. Una instancia de este tipo permitiría a los migrantes y sus familiares, entre otros, saber a dónde acudir, focalizar el fenómeno para su atención e investigación, colaborar en la búsqueda de migrantes desaparecidos y en la identificación de cadáveres y restos no identificados que pudiesen ser de migrantes, generar estadísticas confiables y permitiría un monitoreo de los resultados por parte de la sociedad civil. Lo anterior contribuiría en la construcción de políticas públicas dirigidas a prevenir y combatir la violencia y discriminación contra los migrantes. Deberá asegurarse que esta instancia cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar sus funciones de manera adecuada, independiente e imparcial, y que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad.

9. Considerando la información sobre la existencia de numerosos casos de privación de la libertad de migrantes en los que habrían estado vinculados agentes estatales, se debe considerar dentro de las líneas de investigación investigar estos hechos como desaparición forzada.
10. Aprobar una Ley General sobre las Desapariciones Forzadas y garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas. La Comisión reafirma lo dicho por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en el sentido de que la Ley General sobre las Desapariciones Forzadas debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.
11. Continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación dirigidos a funcionarios públicos, tales como agentes del INM, agentes de policía en todos sus órdenes, miembros de las fuerzas de seguridad pública y funcionarios del sistema de justicia penal sobre los derechos humanos de las personas migrantes, los solicitantes de asilo, los refugiados, las personas que requieren protección complementaria, los

apátridas y las víctimas de trata de personas, prestando especial atención que estas capacitaciones tengan un enfoque de género y hagan énfasis en las medidas especiales de protección que se deben implementar respecto de niños, niñas y adolescentes.

12. Fortalecer los mecanismos tendientes a combatir la corrupción y a promover la rendición de cuentas por funcionarios estatales a través de la evaluación e investigación, por intermedio de las instituciones públicas competentes, las cuales luego de un debido proceso deberán aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a los funcionarios del INM, policías del orden local, estatal y federal o cualquier otro funcionario que fuese hallado responsable de la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos de los migrantes y sus defensores de derechos humanos.
13. Establecer mecanismos que permitan hacer un monitoreo más riguroso sobre las transferencias internacionales de dinero que se realizan a través de empresas tales como Western Union, MoneyGram y otros servicios similares, dado que en muchos casos estas transferencias tienen por objeto el pago de secuestros de migrantes.
14. Implementar mecanismos de búsqueda de migrantes desaparecidos, no localizados, secuestrados o bajo cualquier forma de privación de la libertad. Estos mecanismos deben estar coordinados entre todas las entidades federativas, la federación y con los países de origen en Centroamérica y los países de destino, principalmente Estados Unidos.
15. Desarrollar mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia.
16. Fortalecer las instancias federales y estatales de atención a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos y garantizar la accesibilidad y disponibilidad de servicios a personas migrantes que han sido víctimas de delitos o violaciones a sus derechos humanos y sus familiares. Estas instancias deben contar con personal especializado y sensible en el tema de la migración, refugio y víctimas de trata de personas, y proveer a las víctimas y sus familiares atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas. El acceso debe ser en igualdad de condiciones independientemente donde se encuentre la víctima.

17. Fortalecer la independencia y autonomía de la CNDH, así como de todos los organismos públicos de derechos humanos y garantizar que cuenten con recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones.
18. Establecer programas orientados a aumentar la sensibilización de la población en general de México respecto de la situación y los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, así como adoptar las medidas que sean necesarias para erradicar cualquier política discriminatoria, combatir la xenofobia y promover la interculturalidad en la esfera de la educación y en los medios de comunicación.
19. Informar periódicamente a la población en general sobre la violencia y discriminación que enfrentan las personas migrantes en México, así como sobre los resultados obtenidos por el Estado en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación de los delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.
20. Implementar mecanismos para la recolección de datos y generación de datos confiables, junto con la sistematización y homogenización de los criterios de recolección, sobre la dimensión de la migración en tránsito, así como respecto de los delitos y violaciones a los derechos humanos que afectan a las personas que conforman los flujos migratorios mixtos.
21. Intensificar sus esfuerzos con las autoridades de Estados Unidos de América de forma que las deportaciones de nacionales mexicanos se lleven a cabo en lugares y horarios en los que no se ponga en riesgo los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal. El Estado debe buscar, en conjunto con los Estados Unidos de América, un mecanismo que garantice que la deportación de nacionales mexicanos se haga hasta sus lugares de origen o lo más cercanos a estos, así como evitar que las deportaciones se sigan llevando a cabo en zonas de riesgo para estas personas. Hasta tanto se implementan las medidas señaladas anteriormente es necesario que se implementen e intensifiquen las medidas de seguridad de los puntos de recepción de nacionales mexicanos deportados o repatriados desde los Estados Unidos de América.
22. Destinar mayores recursos en políticas encaminadas a erradicar la pobreza y la desigualdad de forma que sirva para prevenir que las personas en condiciones más vulnerables se vean forzadas a migrar.
23. Implementar medidas tendientes a preservar la memoria histórica sobre hechos de violencia y discriminación de los que han sido víctimas los

migrantes, como una medida tendiente a evitar la repetición de tales hechos.

**En materia de migrantes desaparecidos, no localizados y restos no identificados:**

24. En casos de hallazgos de restos y/o cadáveres, que por sus particularidades señalen que podrían haber migrantes, se preserven los restos no identificados.
25. Evitar que los restos que aún permanecen en SEMEFOS sean cremados o enviados a fosas comunes.
26. Proteger de cualquier innovación los restos que ya hayan sido enviados a fosas comunes.
27. Implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región, tales como los de El Salvador, Guatemala, Honduras, el del estado de Chiapas, así como otros que puedan surgir. Este mecanismo nacional debe integrarse en un mecanismo regional similar que extiende el cruce de información forense entre los países de Centroamérica y Norteamérica. Ambos mecanismos deben contar con la participación de organismos de la sociedad civil en su dirección.

**En materia de trata de personas:**

28. Elaborar una evaluación sobre el perfil de los perpetradores y de las víctimas de trata de personas en México.
29. Establecer albergues a cargo del Estado especializados en brindar asistencia a mujeres y hombres que han sido víctimas de trata de personas.
30. Desarrollar acciones para reducir la demanda de trabajos forzados y para castigar a los empleadores e intermediarios de migrantes para explotación laboral.

**En materia de derechos de las mujeres:**

31. Elaborar políticas públicas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso del cual son víctimas las mujeres migrantes. Estas políticas deben desarrollarse desde una perspectiva de género.
32. Llevar a cabo una evaluación sobre las prioridades y necesidades de las mujeres migrantes, refugiadas o desplazadas, el cual preste particular atención a la situación de las niñas que se encuentran en alguno de estos grupos.

**En materia de desplazamiento forzado:**

33. Llevar a cabo un estudio para “caracterizar” el desplazamiento interno en México y, consecuentemente, adoptar medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
34. Adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
35. Crear a nivel federal una institución o punto focal a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, así como de su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

**Por su parte, los Estados de la región deben:**

36. Si bien la Comisión reconoce que México tiene la responsabilidad primaria de garantizar el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que conforman los flujos migratorios mixtos que ingresan y atraviesan su territorio, la Comisión reconoce que para que las acciones que México realiza para garantizar los derechos humanos de los migrantes que transitan por su territorio puedan tener un mayor alcance también es imperativa la corresponsabilidad por parte de países de origen, y destino en el abordaje de los factores de expulsión y atracción de migrantes. Asimismo, los Estados de la región deben facilitar canales para que todas las personas puedan migrar por vías regulares, de manera que no se vulnere la normativa migratoria de los Estados. En este sentido, la Comisión reitera su llamado a los Estados de la región, en particular a Estados Unidos y Canadá como países de destino y a los países de Centroamérica como países de origen a que, en conjunto

con México, adopten todas las políticas, leyes y prácticas que sean necesarias para garantizar el derecho de las personas a migrar de forma segura y ordenada, así como para cumplir con las demás obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos humanos de las personas migrantes que emigran, transitan o se dirigen a sus territorios. La corresponsabilidad o responsabilidad compartida por parte de los Estados en la gestión de los flujos migratorios, en ningún momento puede significar la irresponsabilidad por parte de los Estados respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos para con las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

37. Los países de destino de migrantes, tales como Estados Unidos y Canadá, deben adoptar medidas tendientes a facilitar que las personas puedan migrar a través de canales regulares.
38. Los países de origen de migrantes, en particular El Salvador, Guatemala y Honduras, pero también otros Estados de la región, deben adoptar las políticas y medidas que sean necesarias para abordar los factores de expulsión que fuerzan a las personas a migrar de sus países. En este rubro es particularmente importante el abordaje de problemáticas como la desigualdad, la pobreza y la violencia.
39. Desarrollar instrumentos y mecanismos regionales para combatir las actividades delictivas de las organizaciones delictivas transnacionales involucradas en el secuestro de migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.



## CAPÍTULO III

# Detención migratoria y debido proceso

### A. Consideraciones generales

410. A manera de consideración inicial, la Comisión estima pertinente destacar que si bien dentro del ordenamiento jurídico mexicano no se hace mención expresa de la figura de la detención migratoria, la Ley de Migración en su artículo 3, fracción XX, define como “presentación” a la medida dictada por el INM mediante la cual se determina el “alojamiento”<sup>427</sup> temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria mientras se le adelanta el procedimiento administrativo migratorio para la regularización de su estancia, la asistencia para el retorno<sup>428</sup> o la deportación. Para efectos del “alojamiento” de los migrantes en situación irregular, el INM cuenta con estaciones migratorias<sup>429</sup> y estancias provisionales. Como regla general, el artículo 111 de la Ley establece que el INM debe resolver la situación de los migrantes presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su “presentación”. El “alojamiento” de migrantes en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles en caso de que se de alguno de los supuestos previstos en las fracciones I a V del artículo 111 de la Ley de Migración. Para los supuestos I a IV del artículo 111, la Ley dispone que el “alojamiento” de los migrantes no podrá exceder de 60 días hábiles, sin que la Ley o su Reglamento establezcan un límite temporal para el “alojamiento” de aquellos migrantes cuya situación encuadre dentro del supuesto previsto en la fracción V del artículo 111. El artículo 121 de la Ley de Migración establece que el migrante que esté sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación permanecerá “presentado” en la estación migratoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 de dicha ley.

411. Al respecto, la Comisión considera necesario señalar que de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y los estándares interamericanos sobre el derecho a la libertad personal, las llamadas figuras de la “presentación” y “alojamiento”, al ser medidas que le impiden a los migrantes en situación migratoria irregular disponer de su libertad de movimiento, constituyen formas de privación de la libertad personal. En vista de lo anterior, la Comisión utilizará el término “detención migratoria” para referirse a la figura mediante la cual los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad

<sup>427</sup> Antes de la Ley de Migración la figura del alojamiento era conocida como aseguramiento.

<sup>428</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 3, fracción XX.

<sup>429</sup> La Ley de Migración en su artículo 3, fracción X, define como “Estación Migratoria” a la instalación física que establece el Instituto Nacional de Migración para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria. Véase, Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 3, fracción X.

humana son privadas de su libertad en estaciones migratorias por encontrarse en situación migratoria irregular y mientras se les adelanta un procedimiento administrativo migratorio.

412. De acuerdo con la información suministrada por el INM, al momento de la visita existían 35 estaciones migratorias y 23 estancias provisionales, también conocidas como “garitas”, en 26 entidades federativas de México, las cuales contaban con una capacidad total de 4300 personas de forma simultánea.<sup>430</sup> Las estaciones migratorias de mayor capacidad se encuentran en Tapachula (Chiapas), con capacidad para 940 personas; Acayucan (Veracruz) con capacidad para 836 personas e Iztapalapa (Distrito Federal) con capacidad para 450 personas. Según el INM, 88 501 migrantes fueron detenidos en estaciones migratorias durante 2012<sup>431</sup>, mientras que en 2011 el número de migrantes detenidos fue de 66 583<sup>432</sup>, lo cual representó un incremento del 33% en las detenciones de 2012 respecto a 2011 (véase Tabla 3).

413. Teniendo como base las cifras de 2012, los migrantes detenidos se podrían caracterizar de la siguiente forma: según sexo, 86 de cada 100 eran hombres y 14 mujeres; mientras que en lo que respecta a migrantes por grupos de edad, de cada 100 migrantes detenidos 93 eran mayores de edad y 7 menores de edad, 1 de los cuales se encontraba en una edad estaba entre 0 y 11 años. De los migrantes detenidos en estaciones migratorias en 2012, el 93 % provenía de países de Centroamérica, siendo los principales países de origen de migrantes detenidos: Guatemala, con un 45% (40.058) de los migrantes detenidos; Honduras, con un 33 % (28 887); El Salvador, con 14% (12.398) y Nicaragua, con cerca de un 1 % (683)<sup>433</sup>. Esta tendencia en términos de principales nacionalidades de extranjeros detenidos se ha mantenido constante desde finales de la década de los 90 hasta la actualidad (véase Gráfico 5).<sup>434</sup> Entre los migrantes detenidos se encuentran nacionales de un gran número de otros Estados de las Américas, siendo los principales en número los migrantes detenidos cuyos países de origen eran Cuba con 3247 (4 %), Estados Unidos, con 926 (1 %), Ecuador, con 697, y Colombia con 237.<sup>435</sup>

<sup>430</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Informe de la Secretaría de Gobernación para la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. México, 25 de julio de 2011, p. 24.

<sup>431</sup> INM, *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2012: III. Extranjeros alojados y devueltos*. México. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_2012](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_2012). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>432</sup> INM, *Boletín estadístico anual 2011*. México. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_01](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_01). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>433</sup> INM, *Boletín estadístico anual 2011*. México. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_01](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_01). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>434</sup> En este sentido, véase CASILLAS R., Rodolfo, “Las Rutas de los Centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, en: *Revista Internacional de Migración y Desarrollo*. Volumen 10, 2008, Primer Semestre, p. 159. Disponible en: <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev10/c7.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

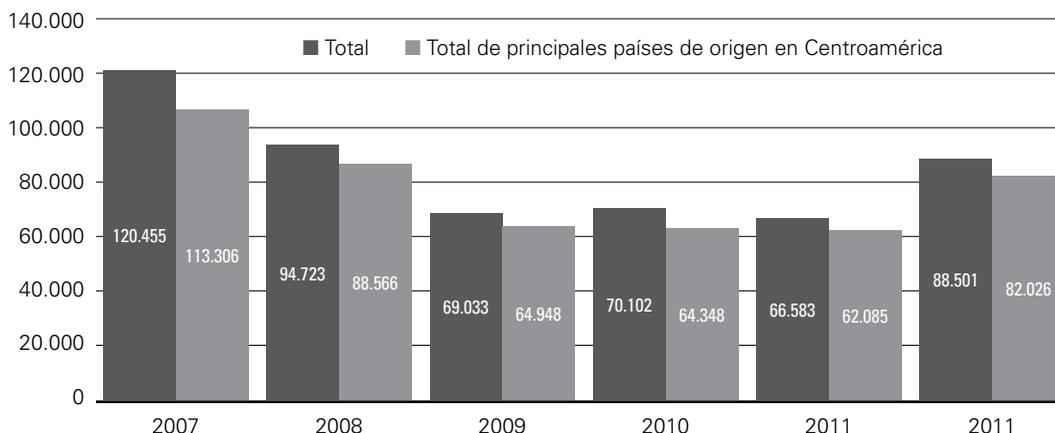
<sup>435</sup> INM, *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2012: III. Extranjeros alojados y devueltos*. México. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_2012](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_2012). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

**TABLA 3** Eventos de migrantes detenidos en estaciones migratorias, según grupos de edad, condición de viaje y sexo | 2008 – 2012

Año	2008			2009			2010			2011			2012		
	Subtotal		Total	Subtotal		Total	Subtotal		Total	Subtotal		Total	Subtotal		Total
	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
Total general	77.203	17.502	94.723	57.688	11.345	69.033	59.756	10.346	70.102	57.423	9.160	66.583	76.543	11.963	88.506
Mayores de 18 años	69.215	15.155	84.370	53.543	9.798	63.341	56.749	9.310	66.059	54.282	8.141	62.423	71.976	10.423	82.399
Total de menores	7.988	2.365	10.353	4.145	1.547	5.692	3.007	1.036	4.043	3.141	1.019	4.160	4.567	1.540	6.107
De 12 hasta 17 años	6.421	1.487	7.908	3.676	1.153	4.829	2.502	702	3.204	2.641	679	3.320	3.911	1.044	4.955
De 0 hasta 11 años	1.567	878	2.445	469	394	863	505	334	839	500	340	840	656	496	1.152
Acompañados	1.019	681	1.700	397	344	741	389	275	664	373	262	635	523	423	946
No acompañados	548	197	745	72	50	122	116	59	175	127	78	205	133	73	206

Fuente: Boletines estadísticos anuales de 2008 a 2012  
Instituto Nacional de Migración

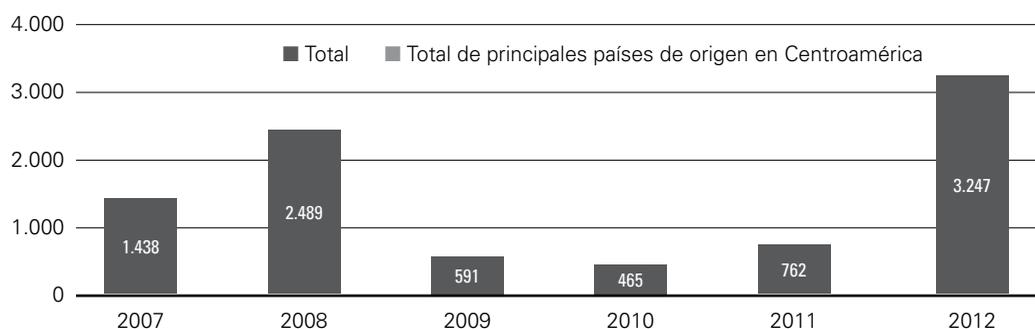
**GRÁFICO 5** Eventos de migrantes detenidos en estaciones migratorias (total y centroamericanos<sup>436</sup>) | 2007-2012



*Fuente:* Boletines estadísticos mensuales de 2007 a 2012  
Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

414. Con base en las cifras de detenciones, la Comisión observa que durante 2012 el flujo de migrantes cubanos en situación migratoria irregular superó en más de 4 veces el flujo total que este mismo grupo había tenido durante 2011 (véase Gráfico 6). Ante el crecimiento inusitado del flujo migratorio de cubanos, la Comisión estima necesario que las autoridades mexicanas lleven a cabo procedimientos que permitan determinar la situación particular en la que se encuentra cada uno de estos migrantes y si podrían tratarse de personas en necesidad de protección internacional o con otras necesidades de protección especial.

**GRÁFICO 6** Eventos de migrantes cubanos detenidos en estaciones migratorias | 2007-2012



*Fuente:* Boletines estadísticos anuales de 2007 a 2012  
Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

<sup>436</sup> Los principales países de origen de migrantes son Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

415. En lo que respecta a migración extracontinental, durante 2012 fueron detenidos en estaciones migratorias 746 migrantes y solicitantes de asilo extracontinentales, de los cuales 323 provenían de África, 303 de Asia, 117 de Europa y 3 de Oceanía; principalmente de países como Somalia (176), China (104), Eritrea (61), India (51), Nepal (37), Bangladesh (29), Ghana (22), Pakistán (21), España (20), Nigeria (20), Sri Lanka (16), Italia (13), Rumania (13), Alemania (11), entre otros (véase Tabla 3).<sup>437</sup> Dada su ubicación geográfica, México y los países de Centroamérica son una ruta de paso obligado para un gran número de migrantes extracontinentales que se dirigen hacia los Estados Unidos de América, y en menor medida a Canadá. En promedio, la duración del recorrido de los migrantes extracontinentales desde que salen de sus países de origen hasta que llegan a su destino es de 6 meses. Factores climáticos, de costos, vigilancia fronteriza, entre otros, hacen que no existan rutas preestablecidas, sino múltiples plataformas marítimas y aéreas de entrada al continente americano. Entre las plataformas marítimas suelen encontrarse islas en el mar Caribe, mientras que las plataformas aéreas pueden llegar a incluir puntos tan distantes como aeropuertos en Argentina, Brasil, Ecuador o Venezuela, Panamá y Nicaragua.<sup>438</sup>

**TABLA 4** Eventos de migrantes extracontinentales detenidos en estaciones migratorias (total y principales países de origen de África y Asia) | 2007-2012

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total Migración Extracontinental	1.203	1.125	1.309	2.551	1.327	746
Eritrea	232	363	330	723	136	61
Somalia	110	134	303	311	83	176
China	255	137	237	176	178	104
India	31	36	24	544	451	51

Fuente: Boletines estadísticos anuales de 2007 a 2012  
Instituto Nacional de Migración

## B. Normas y estándares internacionales aplicables en materia de detención migratoria y debido proceso

416. A continuación la Comisión expondrá las normas y estándares internacionales aplicables en materia de detención migratoria y debido proceso, en consideración de lo que considera como una aplicación generalizada de la detención migratoria respecto de aquellas personas migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular y que son

<sup>437</sup> Para mayor información estadística acerca de extranjeros detenidos en estaciones migratorias, véase INM, *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2012: III. Extranjeros alojados y devueltos*. México. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_2012](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_2012). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>438</sup> FLACSO – Costa Rica, ACNUR y OIM, *Diagnóstico sobre la situación actual, tendencias y necesidades de protección y asistencia de las personas migrantes y refugiadas extracontinentales en México y América Central*. Costa Rica, 2011, p. 19.

detectadas en operativos revisión o verificación migratoria por parte de las autoridades mexicanas. La información analizada por la Comisión indica que la utilización generalizada de la detención migratoria por parte de algunos Estados responde a un enfoque orientado a la criminalización de la migración. Dentro de este contexto, algunos Estados justifican la práctica de la detención migratoria, e incluso de la penalización de la migración irregular, bajo el argumento de que la migración irregular representa una amenaza a la seguridad nacional. Al respecto, la Comisión estima necesario enfatizar que las medidas tendientes a la criminalización de la migración representan uno de los principales desafíos para la vigencia de los derechos humanos de las personas migrantes en la región. Tal como ya ha sido señalado por la Relatoría,<sup>439</sup> la detención migratoria representa una de las principales medidas con las que países de tránsito y destino buscan desalentar la migración irregular<sup>440</sup>, lo cual no es la excepción en el caso de México. En mayor detalle la Relatoría ha sostenido que “[t]ratar a trabajadores migratorios indocumentados como verdaderos delincuentes es lamentablemente muchas veces una acción premeditada y corresponde al deseo de algunos gobiernos de inhibir la entrada de extranjeros. De acuerdo con la lógica que manejan muchos Estados receptores y de tránsito, prodigar un trato blando a quienes quieren ingresar sin la documentación adecuada incentiva a que más personas intenten inmigrar; por el contrario, un trato duro e inflexible sirve para asustar y desalentar a potenciales migrantes”<sup>441</sup>.

417. La Comisión considera que para satisfacer las garantías contenidas en el artículo 7 de la Convención Americana, los Estados Miembros deben establecer políticas, leyes, protocolos y prácticas migratorias que partan de una presunción de libertad – el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios – y no de una presunción de detención<sup>442</sup>. Tal como ya lo sostuvo la Comisión, el estándar sobre la excepcionalidad de la privación de la libertad debe considerarse aún más elevado en el caso de la detención migratoria, debido a que las infracciones migratorias no deben tener un carácter penal<sup>443</sup>. El hecho de que la detención migratoria no deba tener carácter punitivo conlleva, a su vez, a la prohibición de que los Estados utilicen esta

<sup>439</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 106.

<sup>440</sup> En este sentido, véase VOHRA, Shyla, “Detention of Irregular Migrants and Asylum Seekers”, en: CHOLEWINSKI, Ryszard; PERRUCHOU, Richard y MacDONALD, Euan (editores), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*. T.M.C. Asser Press: La Haya, 2007, pp. 49-50.

<sup>441</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 106.

<sup>442</sup> Véase CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párr. 219; CIDH, Resolución O3/08, *Derechos Humanos de los Migrantes, Estándares Internacionales y Directiva Europea sobre Retorno*. 25 de julio de 2008, p. 2; y CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 39.

<sup>443</sup> CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 38.

medida con fines preventivo-generales o preventivo-especiales tendientes a disuadir la migración irregular. La Comisión coincide con lo señalado por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes al señalar que “la entrada o estancia irregular nunca deben ser consideradas como delitos: ellas no son *per se* crímenes en contra de personas, propiedad o la seguridad nacional”<sup>444</sup>.

418. En este orden de ideas, el uso automático de la detención migratoria resulta contrario al umbral de protección del derecho a la libertad personal y al hecho de que esta debe ser una medida excepcional de último recurso. La Comisión considera que un balance adecuado entre los objetivos legítimos de los Estados en el control migratorio, por un lado, y el respeto del derecho a la libertad personal de los migrantes, por el otro, requiere del establecimiento de medidas alternativas a la detención que funcionen como la regla, las cuales representan medios menos invasivos para lograr el mismo fin. En adición a lo anterior, también es necesario tener en cuenta que la amplia discrecionalidad que rodea la detención migratoria suele conllevar a que a menudo las garantías procesales y las condiciones de la detención de los migrantes sean mucho peores que las de aquellas personas que se encuentran privadas de su libertad por razones penales.

419. Al abordar la detención de migrantes, la Relatoría de la CIDH ha manifestado su preocupación en el sentido de que

[e]l caso más grave, sin embargo, afecta a quienes son detenidos a raíz de una situación inmigratoria irregular. A diferencia de quienes delinquen, estas personas son detenidas por razones administrativas, no criminales. En otras palabras, las autoridades los detienen no para que cumplan condena o porque estén en proceso por su presunta participación en actos criminales, sino más bien para resolver su situación inmigratoria. Esto significa que, tras su detención, las autoridades o bien oficializan su situación inmigratoria y les extienden documentación adecuada o, por el contrario, los deportan a su país de origen o a un tercer Estado que esté dispuesto a recibirlos. Sin embargo, en algunos casos, los trabajadores migratorios no autorizados quedan detenidos. Esto puede deberse a varios factores: a) si tras ser detenido alguien interpone un recurso contra la deportación; b) si las autoridades consulares no pueden comprobar la nacionalidad de ciertas personas; c) si el país de origen de los migrantes detenidos se niega a aceptarlos; y d) si el Estado designado como receptor no cuenta con los medios para pagar la deportación de estas personas.<sup>445</sup>

420. La Comisión reafirma lo señalado por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas al señalar que “no existe evidencia

<sup>444</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas – Concejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau*. 20ª Sesión, 2 de abril de 2012, párr. 13. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_en.pdf) . [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>445</sup> CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 104.

empírica respecto a que la detención disuada la migración irregular o que desaliente a las personas de solicitar asilo. A pesar de las cada vez más duras políticas de detención que han sido introducidas en los últimos 20 años en países alrededor del mundo, el número de llegadas irregulares no ha disminuido. Esto puede deberse, *inter alia*, al hecho de que los migrantes posiblemente vean la detención como una parte inevitable de su viaje<sup>446</sup>. Lo anterior es congruente con los testimonios de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias visitadas por la Relatoría en México, muchos de los cuales manifestaron que incluso a pesar de que fuesen deportados intentarían migrar nuevamente.

421. Diversas investigaciones han demostrado que no existen evidencias empíricas respecto a que el uso de la detención migratoria sea un mecanismo efectivo para disuadir la migración irregular.<sup>447</sup> Por el contrario, las cifras mundiales sobre migración internacional no hacen más que reafirmar la ineficacia de mecanismos como la detención migratoria y la deportación en el control de la migración internacional. La migración internacional ha mantenido su tendencia al alza de forma constante. De acuerdo con las Naciones Unidas, el total de migrantes internacionales a nivel mundial pasó de 155 millones de personas en 1990 a 178 millones en 2000, y para 2010 se estimaba en 214 millones, los cuales constituían el 3,1 por ciento de la población mundial. De acuerdo con la OIM, a raíz de las crecientes disparidades demográficas, los efectos del cambio ambiental, la nueva dinámica política y económica mundial, las revoluciones tecnológicas y las redes sociales, la cifra de migrantes internacionales podría alcanzar los 405 millones de personas para el año 2050.<sup>448</sup>

## 1. El derecho a la libertad personal y la excepcionalidad de la detención migratoria

422. Tal como se señaló anteriormente, la figura del “alojamiento” en México representa una privación de la libertad, y corresponde de manera más precisa a lo que se denomina como “detención migratoria”. La prohibición de detención ilegal y arbitraria aplica para las situaciones en las que son detenidas las personas migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas u otras personas en necesidad de protección internacional, ya sea al momento de ingresar a un país de tránsito o destino, durante los procedimientos tendientes a determinar su situación migratoria, o mientras están pendientes de que se ejecute su orden de deportación.

<sup>446</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau*. 20ª Sesión, 2 de abril de 2012, párr. 8. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_en.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>447</sup> EDWARDS, Alice, ob. cit., pp. 2-3. En este mismo sentido, véase SAMPSON, Robyn, MITCHELL, Grant y BOWRING, Lucy, *Existen alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*. Melbourne: La Coalición Internacional contra la Detención, 2011, p. 6.

<sup>448</sup> Véase OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010*, p. 3. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2009), *Tendencias en el total migratoria internacionales: Revisión de 2008* (base de datos de las Naciones Unidas, POP/DB/MIG/Stock/Recontra2008). Disponible en: [www.un.org/esa/population/publications/migration/migration2008.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration2008.htm). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

423. Esta parte del informe está dedicada a analizar la compatibilidad de la detención migratoria en relación con el derecho a la libertad personal, reconocido en el artículo 7 de la Convención Americana. En el marco de los instrumentos del Sistema Interamericano, el derecho a la libertad personal y la prohibición a la detención ilegal y arbitraria se encuentran reconocidos en el artículo 7 de la Convención Americana<sup>449</sup>. De conformidad con lo establecido por el artículo 7 de la Convención Americana se reconoce que

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

424. En adición a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares reconoce en los párrafos 1 y 4 de su artículo 16 los derechos a la libertad personal y a la protección contra la detención ilegal y arbitraria de todos los trabajadores migratorios, indistintamente de que su situación migratoria sea regular o irregular.

425. El derecho a la libertad, reconocido en el artículo 7.1 de la Convención Americana, aplica para toda clase de privaciones de la libertad, entre las cuales se encuentra

<sup>449</sup> A nivel de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, los derechos a la libertad personal y a la protección contra la detención arbitraria se encuentran reconocidos en los artículos I y XXV respectivamente.

la detención migratoria. Sobre esta cuestión la Comisión estima pertinente recordar la definición de privación de libertad que fijó en sus Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (en adelante “Principios Interamericanos sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad”), en los cuales se definió como “privación de libertad” a

[c]ualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control *de facto* de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas<sup>450</sup>.

426. Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante “ACNUR”) en sus Directrices Revisadas sobre los Criterios y Estándares Aplicables con Respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo el ACNUR considera el término detención como sinónimo de

confinamiento dentro de un sitio estrechamente delimitado o restringido, incluyendo prisiones, campamentos cerrados, instalaciones de detención o zonas de tránsito en los aeropuertos donde la libertad de movimiento está substancialmente limitada, donde la única oportunidad de abandonar esa área restringida es abandonar el territorio. Existe una diferencia cualitativa entre detención y otras restricciones a la libertad de movimiento”.<sup>451</sup>

427. En los casos en los que la privación de la libertad ocurre como consecuencia de la detención migratoria, la Comisión considera relevante destacar que la violación de leyes migratorias nunca puede ser *per se* equiparable a la violación de las leyes penales, de forma tal que la primera respuesta que den los Estados frente a las personas que han ingresado o permanecido en sus territorios en contravención de la legislación migratoria sea la detención migratoria. En esencia, el hecho de que una persona se encuentre en

<sup>450</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*. Disposición General. La Comisión ha señalado que dada la amplitud del anterior concepto, los siguientes principios y buenas prácticas se podrán invocar y aplicar, según cada caso, dependiendo de si se trata de personas privadas de libertad por motivos relacionados con la comisión de delitos o infracciones a la ley, o por razones humanitarias y de protección.

<sup>451</sup> ACNUR, *Directrices del ACNUR sobre los Criterios y Estándares Aplicables con Respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo*. 26 de febrero de 1999, Directriz 1. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd59a2.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

situación migratoria irregular no constituye más que una infracción a una norma de carácter administrativo. Al respecto, la Corte ya ha dicho que es preciso tomar en cuenta que las sanciones que se derivan de infracciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas<sup>452</sup>. En una sociedad democrática, el poder punitivo solo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado<sup>453</sup>. La Comisión considera que el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular en un país no representa una lesión a un bien jurídico fundamental que requiera ser protegido a través del poder punitivo del Estado.

428. Sobre la detención migratoria la Comisión ha sostenido que “[l]as normas internacionales establecen que la detención debe aplicarse sólo de manera excepcional y luego de haber analizado en cada caso su necesidad. En todos los casos, los estados deben evitar la prolongación excesiva de la detención y deben asegurar que sea lo más breve posible.”<sup>454</sup> Las múltiples afectaciones que genera la privación de la libertad sobre los derechos de las personas justifican porque estas son medidas a las que los Estados solo pueden recurrir como una *ultima ratio*. En adición a las afectaciones que genera la detención migratoria sobre el derecho a la libertad personal, también es necesario tener en cuenta que en muchos casos la detención también acarrea serias afectaciones sobre la integridad personal y la salud física y psicológica de los migrantes detenidos.

429. Los órganos del Sistema Interamericano han sostenido de forma consistente y enfática que en el contexto de infracciones migratorias, la privación de la libertad debe ser una medida excepcional.<sup>455</sup> En este sentido, los Principios Interamericanos sobre la

<sup>452</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 170, citando Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, n° 72, párr. 106.

<sup>453</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 170.

<sup>454</sup> CIDH, *Derechos Humanos de los Migrantes, Estándares Internacionales y Directiva Europea sobre Retorno*. Resolución n° 03/08, 25 de julio de 2008, p. 2.

<sup>455</sup> CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 34. Sobre un desarrollo del principio de excepcionalidad de la privación de la libertad en el derecho internacional de los derechos humanos, véase: CIDH, Informe de Fondo n° 86/09, Caso 12.553, Jorge, José y Dante Peirano Basso (República Oriental del Uruguay), 6 de agosto de 2009, párrs. 93 y ss.; CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo n° 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párrs. 216-219; Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párrs. 124-144; Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 166. Otros casos en los que la Corte Interamericana ha desarrollado el principio de que toda privación o limitación al derecho a la libertad personal debe ser excepcional; véase *Caso Yvon Neptune vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C, n° 180, párr. 98; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, n° 170, párr. 93, y *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, n° 111, párr. 129.

Protección de las Personas Privadas de Libertad en su Principio III (2) establecen que la privación de la libertad o la detención deberá ser una medida excepcional al señalar que

[s]e deberá asegurar por la ley que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general, y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, conforme se establece en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

[...]

[l]a privación preventiva de la libertad, como medida cautelar y no punitiva, deberá además obedecer a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, en la medida estrictamente necesaria en una sociedad democrática<sup>456</sup>.

430. Desde el caso *Rafael Ferrer-Mazorra y otros vs. Estados Unidos*, la Comisión ha sostenido que se debe partir de una presunción de libertad y no de una presunción de detención, donde la detención migratoria sea la excepción y se justifique solo cuando esta sea legal y no arbitraria.<sup>457</sup> Entre sus consideraciones, la Comisión sostuvo que

la legislación interna en base a la cual se detuvo a los peticionarios, conforme se ha descrito antes, es en esencia la antítesis de las protecciones prescritas en los artículos I [Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona] y XXV [Derecho de protección contra la detención arbitraria] de la Declaración [*mutatis mutandis* el artículo 7.1 de la Convención Americana] pues no reconoce ningún derecho a la libertad de parte de los peticionarios pese a su presencia física dentro del territorio del Estado. En efecto, prescribe una presunción de detención y no una presunción de libertad y es, por tanto, incompatible con el objetivo y el propósito de los artículos I y XXV de la Declaración, a saber, garantizar la libertad del individuo, salvo en circunstancias excepcionales justificadas por el Estado como legales y no arbitrarias. En consecuencia, la Comisión considera que el tratamiento de los peticionarios al amparo de la legislación interna es *per se* incongruente con su derecho a la libertad consagrado en el artículo I de la Declaración y con su derecho a no ser privados arbitrariamente de la libertad, consagrado en el artículo XXV de la Declaración.<sup>458</sup>

431. En este mismo sentido, la Corte Interamericana, en el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, al abordar la detención migratoria señaló que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a este debe ser excepcional<sup>459</sup>. Asimismo, la Corte hizo énfasis

<sup>456</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Documento aprobado por la Comisión en su 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio III (2).

<sup>457</sup> CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párrs. 216-219.

<sup>458</sup> CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo n° 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párr. 219.

<sup>459</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23

en que la detención migratoria nunca debe tener una finalidad punitiva. En mayor detalle, la Corte sostuvo que

[e]n una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado. En igual sentido, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria sostuvo que el derecho a la libertad personal exige que los Estados recurran a la privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad.<sup>460</sup>

432. En esta misma dirección, en su *Informe sobre Inmigración en los Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, la Comisión estableció que

para satisfacer las garantías contenidas en los artículos I [derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona] y XXV [derecho a la protección contra la detención arbitraria] de la Declaración Americana [*mutatis mutandis* el artículo 7 de la Convención Americana], los Estados Miembros deben establecer leyes y políticas de inmigración que partan de una presunción de libertad –el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios– y no de una presunción de detención. La detención únicamente es permisible cuando, después de llevar a cabo una evaluación individualizada, se considera que es una medida necesaria para dar cumplimiento a un interés legítimo del Estado, como asegurar la comparecencia de una persona al trámite de determinación de estatus migratorio y posible deportación. El argumento de que la persona en cuestión representa una amenaza para la seguridad pública, sólo es aceptable en circunstancias excepcionales en las cuales existan serios indicios del riesgo que representa una persona. La sola existencia de antecedentes penales no es suficiente para sustentar la detención de un inmigrante una vez ha cumplido la condena penal. En todo caso, se deben explicar las circunstancias particulares por las cuales se considera ese riesgo. Las razones que sustentan la procedencia de la detención deben ser claramente establecidas en la correspondiente decisión.<sup>461</sup>

433. En lo que concierne a la situación de los solicitantes de asilo, la Convención Americana reconoce el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo en territorio extranjero;<sup>462</sup> por lo tanto, estima necesario recordar que la aplicación de la detención a los solicitantes de asilo y refugiados es una medida que resulta contraria a la lógica de

---

de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 166.

<sup>460</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 170.

<sup>461</sup> CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 39, citando, CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo n° 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párrs. 219, 221 y 242; también véase CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Documento aprobado por la Comisión en su 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio III (2) (2008).

<sup>462</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.7.

protección que debe orientar el accionar de los Estados respecto a estas personas. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, la detención u otras restricciones a la libertad de circulación de solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes de protección complementaria y apátridas solo son permisibles de forma excepcional, cuando sean legales, no arbitrarias, y se realicen con sujeción a las protecciones del debido proceso<sup>463</sup>. En mayor detalle, la Comisión ha sostenido que

“[l]as medidas encaminadas a la detención automática de las personas que buscan asilo no están, por lo tanto, permitidas por las protecciones internacionales de los refugiados. También pueden considerarse arbitrarias y, de acuerdo con las características de las personas afectadas por algunas de estas restricciones, como posiblemente discriminatorias de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.”<sup>464</sup>

434. En este orden de ideas, la Comisión considera que la detención de los solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes y beneficiarios de protección complementaria y apátridas debe ser una medida excepcional de último recurso, a la cual solo pueden recurrir las autoridades en los casos prescritos por la legislación nacional y la cual debe ser compatible con las normas y principios del derecho internacional de los derechos humanos. Al ser una medida excepcional, las autoridades solo podrán recurrir a la detención tras haber determinado que esta medida cumple con los siguientes requisitos: 1) necesidad, 2) razonabilidad y 3) proporcionalidad. Lo anterior implica que la detención migratoria debe ser necesaria en un caso individual, si su utilización es razonable y si es proporcional con los objetivos que pretende alcanzar. En caso de que se determine su necesidad, la detención no debería ser discriminatoria y se debería imponer por el menor tiempo que sea posible<sup>465</sup>.

## 2. Obligaciones específicas derivadas del derecho a la libertad personal

435. Al abordar el alcance del derecho a la libertad personal, reconocido en el artículo 7 de la Convención Americana, la Corte Interamericana ha sostenido que este derecho entraña dos tipos de obligaciones claramente diferenciables: una general y una específica. La regulación general, dispuesta en el primer numeral del artículo 7, establece que “[t]oda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”, mientras que la regulación de carácter específico se compone de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (art. 7.2) o arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5) y a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6)<sup>466</sup>. En este orden de ideas, la Corte ha sostenido que cualquier

<sup>463</sup> CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. 22 de octubre de 2002, párr. 380.

<sup>464</sup> CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. 22 de octubre de 2002, párr. 380.

<sup>465</sup> ACNUR, *Directrices del ACNUR sobre los Criterios y Estándares Aplicables con Respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo*. 26 de febrero de 1999, Directriz 3.

<sup>466</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24

violación de los numerales 2 al 7 del artículo 7 de la Convención conlleva necesariamente la violación del artículo 7.1 de esta<sup>467</sup>, dado que la falta de respeto a las garantías de la persona privada de la libertad desemboca, en suma, en la falta de protección del propio derecho a la libertad de esa persona.

### **a. Derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente**

436. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, y en especial con las garantías reconocidas en el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 16.4 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el derecho a la libertad personal comprende el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente, el cual exige que para que una detención o privación de la libertad se encuentre justificada debe ser por las causas y en las condiciones dictadas de forma previa por la Constitución o la ley. Este derecho ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de diversos órganos internacionales de derechos humanos, al igual que por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

437. A criterio de la Comisión, la garantía de la legalidad de la detención migratoria exige que de manera previa se encuentren establecidas en la ley, de forma clara y exhaustiva, las causas y condiciones de la detención migratoria.<sup>468</sup> La ambigüedad en las leyes que fijan las causas y condiciones bajo las cuales resulta permisible la detención migratoria puede conllevar al ejercicio arbitrario de la autoridad, y resulta particularmente indeseable por los efectos que tiene la privación de la libertad, *inter alia*, sobre derechos tales como la libertad personal, la vida, la integridad personal, la vida familiar. En este sentido, la Comisión ha señalado que

[l]os fundamentos y procedimientos por los cuales se priva de la libertad a los extranjeros deben definir detalladamente las razones para tal acción y el Estado debe asumir siempre la carga de justificar la detención. Más aún, las autoridades deben tener un margen muy estrecho y limitado de discrecionalidad y deben existir garantías para la revisión de la detención, como mínimo a intervalos razonables.<sup>469</sup>

438. Con relación a la prohibición de detenciones o arrestos ilegales, la Corte Interamericana ha manifestado de manera reiterada que “según el primero de tales

---

de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 125, citando Corte IDH, *Caso Chapararro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, n° 170, párr. 51, y *Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones*. Sentencia 23 de noviembre de 2011. Serie C, n° 236, párr. 53.

<sup>467</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 125; y *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 189.

<sup>468</sup> En este sentido, véase Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*. Doc. A/HRC10/21, 16 de febrero de 2009, párr. 67.

<sup>469</sup> CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. 22 de octubre de 2002, párr. 379.

supuestos normativos [artículo 7.2 de la Convención] nadie puede verse privado de la libertad sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal).<sup>470</sup> La Corte ha sostenido de manera reiterada que la limitación de la libertad física, así sea por un período breve, inclusive aquellas con meros fines de identificación, debe ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana y la legislación interna establezcan al efecto, siempre y cuando esta sea compatible con la Convención. Por lo tanto, para poder analizar el cumplimiento con la garantía específica contenida en el artículo 7.2 la Corte ha considerado necesario remitirse a las disposiciones legales y constitucionales a nivel interno, por lo que cualquier requisito establecido en estas que no sea cumplido haría que la privación de libertad sea ilegal y contraria a la Convención Americana<sup>471</sup>.

439. La Comisión Interamericana ha seguido la práctica de analizar la compatibilidad de una privación de la libertad con los derechos reconocidos en los numerales 2 y 3 del artículo 7 de la Convención Americana a través de una evaluación de 3 pasos. El primero de ellos consiste en determinar la legalidad de la detención en sentido material y formal, para lo cual debe constatarse la compatibilidad de la misma con la legislación interna del Estado en cuestión. El segundo paso consiste en analizar las citadas normas internas a la luz de las garantías establecidas en la Convención Americana, a fin de establecer si aquellas son arbitrarias. Finalmente, ante una detención que cumpla los requisitos de estar establecida en el derecho interno y ser compatible con la Convención Americana, debe determinarse si la aplicación de la ley al caso concreto ha sido arbitraria.<sup>472</sup>

### **b. Derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente**

440. La garantía de que ninguna detención debe ser arbitraria se encuentra reconocida en el artículo 7.3 de la Convención Americana, al igual que en el artículo 16.4 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. En cuanto a la arbitrariedad de la detención, la Corte Interamericana ha considerado que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse

<sup>470</sup> Véase entre otros, Corte IDH, *Caso Bayarri vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C, n° 187, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso García Asto y Ramírez Rojas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 105; *Caso Acosta Calderón*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 57; *Caso Tibi*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C, n° 114, párr. 98; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C, n° 110, párr. 83; *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C, n° 35, párr. 43 y *Caso Gangaram Panday vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C, n° 16, párr. 47.

<sup>471</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 126.

<sup>472</sup> Véase entre otros, CIDH, Informe de Fondo N° 53/01, *Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)*, Caso 11.565, 4 de abril de 2001, párrs. 23-27; CIDH, Informe de Fondo n° 77/02, *Waldemar Gerónimo Pinheiro, José Víctor Dos Santos (Paraguay)*, Caso 11.506, 27 de diciembre de 2002, párrs. 50 y ss.

como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad<sup>473</sup>. Por lo tanto, cualquier detención debe llevarse a cabo no solo de acuerdo con las disposiciones de derecho interno, sino que además es necesario que la “la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean, en sí mismos, compatibles con la Convención”<sup>474</sup>. Asimismo, la Corte Interamericana ha sostenido que “no se debe equiparar el concepto de ‘arbitrariedad’ con el de ‘contrario a ley’, sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”<sup>475</sup>.

441. Al referirse a los criterios que debe seguir la detención migratoria para que no devenga en arbitraria, la Corte Interamericana ha señalado que

sin perjuicio de la legalidad de una detención, es necesario en cada caso hacer un análisis de la compatibilidad de la legislación con la Convención en el entendido que esa ley y su aplicación deben respetar los requisitos que a continuación se detallan, a efectos de que la medida privativa de libertad no sea arbitraria: i) que la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; ii) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; iii) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, razón por la cual el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, y iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención.<sup>476</sup>

442. Al abordar los fines legítimos a los que debe responder la detención migratoria, la Comisión ha establecido que este tipo de detención solamente es permisible cuando, después de llevar a cabo una evaluación individualizada, se considera que esta medida es necesaria para dar cumplimiento a un fin legítimo del Estado, tal como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación

<sup>473</sup> Véase Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 133; y *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 165.

<sup>474</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 133.

<sup>475</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 133.

<sup>476</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 166.

migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación.<sup>477</sup> En este sentido, la Comisión considera que para que proceda la detención migratoria es necesaria la existencia de indicios suficientes que persuadan al observador objetivo de que el migrante no va a comparecer al procedimiento administrativo migratorio o va evadir que se lleve a cabo su deportación. Por ende, la autoridad competente tiene la obligación de hacer una determinación individual, en la que se presuma la comparecencia del migrante y solo fundada en criterios objetivos que respondan al caso concreto debe ordenarse la detención migratoria.

443. Al referirse a la detención migratoria, la Corte ha señalado que al momento de determinar la detención, las autoridades competentes deben exponer cuál era el fundamento jurídico razonado y objetivo sobre la procedencia y necesidad de dicha medida. El mero listado de todas las normas que podrían ser aplicables no satisface el requisito de motivación suficiente que permita evaluar si la medida resulta compatible con la Convención Americana<sup>478</sup>. A juicio de la Corte, son arbitrarias las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la libertad personal, que no se encuentren debidamente fundamentadas<sup>479</sup>.

444. Por otra parte, la detención migratoria también puede devenir en arbitraria cuando la ley no establezca un plazo máximo de duración, el cual en ningún caso podrá ser indefinido, o cuando tiene una duración excesiva<sup>480</sup>. Al respecto, la Corte ha señalado que cuando la detención migratoria se prolonga de forma indebida esta pasa a ser una medida punitiva<sup>481</sup>.

445. Con relación a la proporcionalidad de la detención migratoria, la Comisión estima que debe existir una relación racional entre esta medida y el fin que persigue, de forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción. Además, el requisito de la proporcionalidad implica que la detención migratoria debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida.

446. En conclusión, la Comisión considera que para que detención migratoria no devenga en arbitraria es necesario que las autoridades estatales hagan un análisis

<sup>477</sup> CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 39, citando CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo n° 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párr. 242.

<sup>478</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 116.

<sup>479</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 116.

<sup>480</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Informe del Grupo, Anexo II, Deliberación n° 5: Situación relativa a los inmigrantes o a los solicitantes de asilo, 1999, E/CN.4/2000/4, Principio 7.

<sup>481</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 117.

individualizado caso por caso, tras el cual el Estado debe demostrar que no existían medidas menos invasivas para lograr los mismos objetivos y que la detención migratoria responde a los requisitos de: i) perseguir un fin u objetivo legítimo, ii) razonabilidad, iii) necesidad, iv) proporcionalidad y v) no discriminación.

### **c. Derecho a conocer las razones de la detención y los cargos formulados contra el detenido**

447. De conformidad con lo establecido por el artículo 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y tal como ha sido sostenido por la Comisión, el Estado tiene la obligación de informar al afectado de las causas o razones de la detención<sup>482</sup>. Sobre el artículo 7.4 de la Convención, la Corte Interamericana ha considerado que “se deben analizar los hechos bajo el derecho interno y la normativa convencional, puesto que la información de los ‘motivos y razones’ de la detención debe darse ‘cuando ésta se produce’ y dado que el derecho contenido en aquella norma implica dos obligaciones: a) la información en forma oral o escrita sobre las razones de la detención, y b) la notificación, por escrito, de los cargos”<sup>483</sup>.

448. La obligación de informar acerca de las causas o razones de la detención debe hacerse desde el momento mismo en que esta se lleva a cabo, de manera que se prevenga que la detención se torne en arbitraria y que se le garantice al detenido su derecho de defensa. A su vez, este derecho se encuentra intrínsecamente ligado al derecho a impugnar la legalidad de la detención, reconocido en el artículo 7.6 de la Convención Americana, ya que el conocer las causas o razones de la detención permite al detenido una utilización más eficaz de los recursos disponibles dentro de la jurisdicción interna del Estado para impugnar la legalidad de su detención. Sobre el derecho a conocer las razones de la detención, la Corte Interamericana ha señalado que

La información sobre los motivos y razones de la detención necesariamente supone informar, en primer lugar, de la detención misma. La persona detenida debe tener claro que está siendo detenida. En segundo lugar, el agente que lleva a cabo la detención debe informar en un lenguaje simple, libre de tecnicismos, los hechos y bases jurídicas esenciales en los que se basa la detención. No se satisface el artículo 7.4 de la Convención si sólo se menciona la base legal.<sup>484</sup>

449. En aras a darle alcance y contenido a esta obligación en el marco de la detención migratoria, la Comisión estima que los Estados tienen que adoptar las medidas que sean

<sup>482</sup> CIDH, Informe de Fondo No. 49/99, *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz* (México), Caso 11.610, 13 de abril de 1999, párr. 39; y CIDH, Informe de Fondo N° 84/09, Caso 12.525, *Nelson Iván Serrano Sáenz* (Ecuador), 6 de agosto de 2009, párrs. 46-47.

<sup>483</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 132. Asimismo, *Cfr.* O.N.U., Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, Principio 10.

<sup>484</sup> Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, n° 170, párr. 71.

necesarias para que los migrantes detenidos cuenten con información suficiente acerca de la naturaleza de su detención, las razones de esta, las garantías procesales que les cobijan, así como acerca de los recursos con los que cuentan para recurrir o impugnar la detención. Dado que en algunos casos los migrantes no hablan el idioma del Estado en el que se encuentran, es de suma relevancia que la información sobre los motivos de su detención les sea proveída de forma que la puedan comprender plenamente, para lo cual es necesario que se haga en un idioma que comprendan<sup>485</sup>, así como teniendo en cuenta su nivel educativo y el hecho de que la asesoría legal es necesaria para que comprendan la situación en la que se encuentran.

450. La Comisión coincide con lo sostenido por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas, en el sentido de que la detención se debe notificar por escrito en un idioma comprensible para el migrante o solicitante de asilo, con detalle de los motivos que fundamentan la detención; y donde se precisarán las condiciones en las que el migrante o el solicitante de asilo podrá presentar un recurso ante un juez, el cual fallará cuanto antes respecto de la legalidad de la medida y, llegado el caso, ordenará la puesta en libertad del interesado<sup>486</sup>.

#### ***d. Derecho al control judicial de la detención y la razonabilidad del plazo de la detención***

451. En materia de detención migratoria, el derecho reconocido en el artículo 7.5 de la Convención Americana implica que los Estados partes tienen la obligación de que todo migrante que sea detenido debe “ser llevado” sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer el control judicial de la detención. En este sentido, la Corte Interamericana ha sostenido que para satisfacer esta exigencia del artículo 7.5, el detenido debe comparecer personalmente ante la autoridad competente, la cual debe oírlo personalmente y valorar todas las explicaciones que este le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad<sup>487</sup>.

452. En virtud del principio pro persona, la Corte Interamericana ha sostenido que la garantía del control judicial de la privación de la libertad exige que siempre que se lleve a cabo una retención o detención de una persona a causa de su situación migratoria es necesario que estas actuaciones se lleven conforme a los principios de control judicial e intermediación procesal. En mayor detalle, la Corte ha establecido que la revisión judicial debe realizarse sin demora y en forma tal que garantice el cumplimiento de la ley y el goce

<sup>485</sup> En este sentido, véase el artículo 16.5 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

<sup>486</sup> Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas, *Deliberación n° 5: Situación relativa a los inmigrantes y a los solicitantes de asilo*. E/CN.4/2000/4, 28 de diciembre de 1999, Principio 8. Disponible en: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7a246b309d7a195380256893003ba83f?Opendocument>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>487</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 109.

efectivo de los derechos del detenido, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquel, de forma que constituya un verdadero mecanismo de control frente a detenciones ilegales o arbitrarias<sup>488</sup>. En mayor detalle, la Corte ha señalado que

para satisfacer la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención en materia migratoria, la legislación interna debe asegurar que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales cumpla con las características de imparcialidad e independencia que deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas. En este sentido, el Tribunal ya ha establecido que dichas características no solo deben corresponder a los órganos estrictamente jurisdiccionales, sino que las disposiciones del artículo 8.1 de la Convención se aplican también a las decisiones de órganos administrativos. Toda vez que en relación con esta garantía corresponde al funcionario la tarea de prevenir o hacer cesar las detenciones ilegales o arbitrarias, es imprescindible que dicho funcionario esté facultado para poner en libertad a la persona si su detención es ilegal o arbitraria.<sup>489</sup>

453. La Comisión ha sostenido que los procedimientos de revisión de la detención deben realizarse con apego a las garantías del debido proceso. En el caso de la detención migratoria, lo anterior significa, *inter alia*, el derecho de los migrantes detenidos a ser escuchados cuanto antes por un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, de presentar pruebas y refutar los argumentos del Estado, así como la posibilidad de ser representados por un asesor letrado<sup>490</sup>. El juez o el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales fallará cuanto antes sobre la legalidad de la detención<sup>491</sup> y, en caso de que lo estime pertinente, ordenará que el migrante o el solicitante de asilo sea puesto en libertad<sup>492</sup>, sin perjuicio de que continúe el proceso. A juicio de la Comisión, esta norma impone límites temporales a la duración de

<sup>488</sup> Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 136; y Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 107.

<sup>489</sup> Véase, Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 108. En este sentido, también puede verse, Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 137.

<sup>490</sup> Véase CIDH, Informe de fondo N° 49/99, Caso 11.610, *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Baron Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México)*, 13 de abril de 1999, párr. 40; CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párr. 213. En sentido similar, véase Comité de Derechos Humanos, *Torres c. Finlandia*, Comunicación n° 291/1988, CCPR/C/38/D/291/1988, 5 de abril de 1990, párr. 7.2.

<sup>491</sup> En este sentido, véase CIDH, Informe de fondo n° 49/99, Caso 11.610, *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Baron Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México)*, 13 de abril de 1999, párr. 40.

<sup>492</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*. Documento aprobado por la Comisión en su 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio V. En este sentido, también puede verse Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas, *Deliberación n° 5: Situación relativa a los inmigrantes y a los solicitantes de asilo*. E/CN.4/2000/4, 28 de diciembre de 1999, Principios 3 y 8.

la detención migratoria y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del procedimiento administrativo migratorio mediante esta medida.

454. En consideración de la excepcionalidad de la detención migratoria, la Comisión estima necesario señalar que la duración de la detención debe ser por el tiempo mínimo necesario<sup>493</sup>. La Comisión concuerda con el Comité contra la Tortura (por sus siglas en inglés “el CAT”) al expresar su preocupación respecto a la falta de limitación de la duración de la detención administrativa de extranjeros y señalar que en ningún caso esta podrá ser indefinida<sup>494</sup>. Teniendo en cuenta los efectos que la privación de la libertad puede tener sobre la integridad personal de los detenidos, la Comisión estima que cuando la duración de la detención es excesiva o indeterminada inexorablemente tiene un efecto sobre la integridad personal y puede llegar a constituir un trato cruel, inhumano o degradante. A su vez, este derecho entraña la obligación del Estado de revisar periódicamente la detención para determinar si subsisten los motivos para mantener a la persona privada de su libertad<sup>495</sup>.

#### **e. Derecho a recurrir la legalidad de la detención**

455. En lo que atiene al derecho a recurrir la legalidad de la detención, la Comisión ha considerado que el hecho de que una persona no nacional sea detenida y deportada sin que se le garantice su derecho a recurrir ante un órgano jurisdiccional competente a fin de obtener una decisión rápida sobre la legalidad de su detención representa una violación al derecho a la libertad personal<sup>496</sup>. Al referirse a este derecho reconocido en el artículo 7.6 de la Convención Americana, la Corte ha señalado que tiene un contenido jurídico propio, que consiste en tutelar de manera directa la libertad personal o física, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que este pueda examinar la legalidad de la privación de la libertad y, en su caso, decretar su libertad<sup>497</sup>.

456. A mayor profundidad, la Corte ha señalado que el artículo 7.6 dispone de manera clara que la autoridad que debe decidir la legalidad de la detención es un juez o tribunal. Lo que en otros términos implica que el control de la legalidad de la privación

<sup>493</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*. Documento aprobado por la Comisión en su 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio III.1.

<sup>494</sup> Véase, CAT, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Costa Rica*. CAT/C/CRI/CO/2, 7 de julio de 2008, párr. 10; CAT, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Suecia*. CAT/C/SWE/CO/5, 4 de junio de 2008, párr. 12.

<sup>495</sup> Véase, Comité de Derechos Humanos, *A. c. Australia*, Comunicación n° 560/1993, CCPR/C/59/D/560/1993, 30 de abril de 1997, párr. 9.4.

<sup>496</sup> CIDH, Informe de Fondo No. 49/99, *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz* (México), Caso 11.610, 13 de abril de 1999, párr. 40.

<sup>497</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 124.

de la libertad debe ser judicial. Bajo el entendido de que, por lo general, la detención migratoria suele ser ordenada por autoridades administrativas o policiales, la Corte ha sostenido que la revisión por parte de un juez o tribunal es un requisito fundamental para garantizar un adecuado control y escrutinio de los actos de la administración que afectan derechos fundamentales<sup>498</sup>.

457. Tal como ha señalado la Comisión, “el control judicial efectivo de la detención o aprehensión de una persona implica dos deberes fundamentales por parte del Estado – independientes y complementarios entre sí–: la obligación de presentar al detenido sin demora ante una autoridad judicial u otra autoridad autorizada para ejercer funciones judiciales (artículo 7.5), y el deber de permitir el acceso inmediato del detenido a una autoridad judicial competente que revise sin demora la legalidad de la detención, es decir, el hábeas corpus o exhibición personal (artículo 7.6). El hábeas corpus garantiza que el detenido no esté exclusivamente a merced de la autoridad que realiza la detención, esta protección debe ser siempre accesible”<sup>499</sup>.

458. En resumen, la Comisión estima que de conformidad con la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano sobre el derecho a la libertad personal, los siguientes estándares aplican en materia de detención migratoria: i) la detención migratoria debe ser la excepción y no la regla; ii) consecuentemente, el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular no constituye *per se* razón suficiente para decretar la detención migratoria de una persona, bajo la presunción de que esta no cumplirá con los fines legítimos del proceso; iii) los fines legítimos y permisibles de la detención migratoria deben tener carácter procesal, tales como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación; iv) aun existiendo fines procesales, se requiere que la detención migratoria sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; vi) la detención migratoria debe decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal, lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a la detención; y vii) el mantenimiento de la detención migratoria por un plazo irrazonable hace que la detención devenga en arbitraria.

#### **f. Derecho a la asistencia consular**

459. En adición a las obligaciones específicas establecidas en el artículo 7 de la Convención Americana relativas al derecho a la libertad personal, se encuentra

<sup>498</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 126-127.

<sup>499</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 119.

el derecho de los migrantes detenidos a ser informados sobre su derecho a la asistencia consular<sup>500</sup>; derecho que a su vez implica el poder comunicarse con las autoridades consulares o diplomáticas del país del que son nacionales si así lo desean. Este derecho encuentra su fundamento en las obligaciones emanadas del *corpus juris* internacional, en particular con base en lo establecido en el artículo 36.1 (b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y en el artículo 16, parágrafo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

460. Al referirse a este derecho la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares establece en su artículo 16.7 que cuando un trabajador migratorio o un familiar suyo sea arrestado, recluso en prisión o detenido, las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o de un Estado que represente los intereses del Estado de origen, serán informadas sin demora, si así lo solicita el detenido, de su detención, así como de los motivos de dicha medida. Este derecho también incluye el derecho de la persona interesada a comunicarse sin demora con dichas autoridades.

461. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, los extranjeros tienen derecho en las causas penales y administrativas que se les adelantan a comunicarse sin dilación alguna con su representante consular.<sup>501</sup> Este derecho tiene particular importancia para aquellos migrantes que se encuentran detenidos, ya sea por motivos penales o migratorios, en virtud a que la asistencia consular constituye un medio para su defensa, el cual repercute, en ocasiones de manera decisiva, en el respeto de sus otros derechos procesales. En este sentido, la Corte ha señalado que

[l]os extranjeros detenidos en un medio social y jurídico diferente de los suyos, y muchas veces con un idioma que desconocen, experimentan una condición de particular vulnerabilidad, que el derecho a la información sobre la asistencia consular, enmarcado en el universo conceptual de los derechos humanos, busca remediar de modo tal de asegurar que la persona extranjera detenida disfrute de un verdadero acceso a la justicia, se beneficie de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas, y goce de condiciones de detención compatibles con el respeto debido a la dignidad de las personas<sup>502</sup>.

<sup>500</sup> Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, n° 16.

<sup>501</sup> Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, n° 16.

<sup>502</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 165; Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 152. También, véase, Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, n° 16, párr. 119, y Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003.

462. A juicio de la Corte, la eficacia del derecho a la protección consular se evidencia en cuatro momentos diferentes:

- a) la información consular, entendida como “[e]l derecho del nacional del Estado que envía, que es arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, a ser informado, “sin dilación”, que tiene los siguientes derechos: i) el derecho a la notificación consular, y ii) el derecho a que cualquier comunicación que dirija a la oficina consular sea transmitida sin demora (art. 36.1.b. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares);
- b) el derecho a la notificación consular entendido como “[e]l derecho del nacional del Estado que envía a solicitar y obtener que las autoridades competentes del Estado receptor informen sin retraso alguno sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva a la oficina consular del Estado que envía”, el cual debe realizarse en conjunto con sus obligaciones bajo el artículo 7.4 de la Convención Americana;
- c) el derecho a la asistencia consular, entendido como “[e]l derecho de los funcionarios consulares del Estado que envía a proveer asistencia a su nacional (arts. 5 y 36.1.c. de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares)”; y
- d) el derecho a la comunicación consular entendido como el derecho de los funcionarios consulares y los nacionales del Estado que envía a comunicarse libremente (arts. 5, 36.1.a] y 36.1.c] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares). De acuerdo con la interpretación de la Corte, la notificación consular debe darse en el momento en que el migrante es privado de su libertad, y en todo caso antes de que rinda su primera declaración ante la autoridad. La comunicación consular a los migrantes debe realizarse sin dilación, de manera que puedan disponer de una defensa eficaz.<sup>503</sup>

463. La Corte Interamericana ha determinado que la falta de información a un migrante sobre su derecho a comunicarse con el consulado de su país y la falta de acceso efectivo a la asistencia consular como un componente del derecho a la defensa y del debido proceso, resulta contraria a las obligaciones contenidas en los artículos 7.4, 8.1 y 8.2.d de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de esta<sup>504</sup>.

464. En múltiples casos, la Comisión ha determinado pertinente considerar el cumplimiento por un Estado parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de los requisitos del artículo de dicho tratado es un aspecto fundamental para la garantía de los derechos a la libertad y seguridad personales, así como del derecho al debido proceso y a un juicio justo de los extranjeros que se encuentren privados de libertad, arrestados, encarcelados o puestos en custodia en espera de juicio, o detenidos de alguna otra manera por dicho Estado, tal como puede ser el que se encuentren bajo

---

Serie A, n°. 18, párr. 121.

<sup>503</sup> Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, n° 16, párrs.

<sup>504</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 160.

detención migratoria<sup>505</sup>. En particular, la Comisión ha determinado que podía considerar el grado hasta el cual el Estado parte ha hecho efectivos los requisitos del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares para fines de evaluar el cumplimiento por parte de dicho Estado de los derechos de debido proceso de un ciudadano extranjero previstos en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana<sup>506</sup>.

465. La Comisión estima necesario recalcar que las autoridades consulares solo deben ser contactadas cuando sea solicitado por el migrante detenido. En este sentido, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas ha señalado que “[e]n particular, los solicitantes de asilo no deben ser traídos a la atención de sus autoridades consulares sin su conocimiento y consentimiento”<sup>507</sup>.

### ***g. Derecho a la indemnización como consecuencia de detención o prisión ilegal***

466. De conformidad con lo establecido en el artículo 16.9 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, los trabajadores migratorios y sus familiares que hayan sido víctimas de detención o prisión ilegal tendrán derecho a exigir una indemnización.

## **C. La detención migratoria y los procedimientos administrativos migratorios en la legislación mexicana**

467. De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho de toda persona a ingresar, transitar y salir del territorio mexicano. El ejercicio de este derecho solo podrá ser limitado bajo los casos expresamente estipulados en artículo 11, el cual establece que

Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

<sup>505</sup> CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116, 22 de octubre de 2002, párr. 382.

<sup>506</sup> Véase, entre otros, CIDH, Informe n° 90/09, Caso 12.644 – Medellín, Ramírez Cárdenas y García Leal (Estados Unidos), 7 de agosto 2009, párrs. 97 y 125; CIDH, Informe n° 91/05, Caso 12.421 – Javier Suárez Medina (Estados Unidos), 24 de octubre de 2005, párrs. 82-87; CIDH, Informe n° 1/05, Caso 12.430 – Roberto Moreno Ramos (Estados Unidos), 28 de enero de 2005, párr. 72; y CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo n° 99/03, Caso 11.331 – César Fierro (Estados Unidos), 29 de diciembre 2003, párr. 37.

<sup>507</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau*. 20ª Sesión, 2 de abril de 2012, párr. 20.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.<sup>508</sup>

468. Asimismo, el artículo 16 de la Constitución mexicana establece que ninguna persona puede ser molestada en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino por mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

469. En lo que respecta a la potestad de que autoridades competentes puedan detener a una persona migrante en razón de su situación migratoria irregular, la Constitución mexicana no hace mención expresa acerca de una figura de este tipo. Más allá de la detención por razones de índole penal, la única disposición de la Constitución en la que se prevé la privación de la libertad para casos de infracciones administrativas es la prevista en el artículo 21. De conformidad con lo establecido en dicha norma, en casos de infracciones de reglamentos gubernativos y de policía, la autoridad administrativa competente podrá ordenar, entre otras medidas, el arresto, el cual nunca podrá exceder el plazo de 36 horas. Esta clase de detenciones también deben satisfacer las garantías del debido proceso y que un juez califique la actuación del particular.

470. Acorde con lo establecido en el artículo 11 de la Constitución, el ejercicio del derecho a ingresar, transitar y salir del territorio mexicano se encuentra subordinado a las limitaciones que imponga la legislación migratoria. En este sentido, la principal norma en materia migratoria en México es la Ley de Migración de 2011. De acuerdo con la Ley de Migración, dentro de las funciones del INM se encuentran las de control, verificación y revisión migratoria. En mayor detalle, dichas figuras son definidas por la Ley de Migración de la siguiente forma:

- ◆ Control migratorio: consiste en las acciones de revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el INM<sup>509</sup>.
- ◆ Verificación migratoria: consiste en las visitas llevadas a cabo por el INM para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento<sup>510</sup>.
- ◆ Revisión migratoria: consiste en aquellas acciones que puede llevar a cabo el INM con el objeto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros dentro del

<sup>508</sup> Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2012, artículo 11.

<sup>509</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 81.

<sup>510</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 92.

territorio nacional, en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas<sup>511</sup>.

471. De conformidad con la Ley de Migración, el INM puede llevar a cabo sus funciones de control, verificación y revisión migratoria en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire. Si bien se permite que otras autoridades puedan colaborar con el INM en el ejercicio de dichas funciones, la potestad de que autoridades diferentes al INM puedan realizar de forma independiente tales funciones se encuentra prohibida por la ley<sup>512</sup>. En el ejercicio de acciones de control migratorio, la Policía Federal puede actuar en auxilio y coordinación con el INM<sup>513</sup>.

472. A su vez, la Ley de Migración establece la detención migratoria para aquellos migrantes que se encuentren en situación migratoria irregular a través de las figuras de “la presentación” y “el alojamiento”. La ley estipula que hasta tanto se determine la situación migratoria los extranjeros que no pueden acreditar su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno su presentación, entiéndase detención, en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello constituye un asunto de orden público<sup>514</sup>. El INM está facultado para presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la Ley de Migración, respetando en todo momento sus derechos humanos<sup>515</sup>. La ley establece que se entenderá por “presentación” a la medida dictada por el INM mediante la cual se ordena el alojamiento, entiéndase la detención, temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno<sup>516</sup>.

473. Con base en el artículo 100 de la Ley de Migración se establece que si derivado de las diligencias de verificación o revisión migratoria se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición. Los supuestos previstos en el artículo 144 de la Ley son los siguientes:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;

<sup>511</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 97.

<sup>512</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 96.

<sup>513</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, art. 81. En este mismo sentido, la fracción XXXVIII del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal establece que dicha policía tiene atribuciones para ejercer funciones migratorias conforme a la legislación aplicable y en coordinación con el INM.

<sup>514</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 99.

<sup>515</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 20 fracción VII.

<sup>516</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 3 fracción XX y artículo 99.

- IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

474. Por su parte, el artículo 68 de la Ley de Migración estipula que la presentación de los migrantes en situación irregular debe constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas, contadas a partir de su puesta a disposición. A su vez, el artículo 69 de la Ley de Migración estipula los derechos que tienen los migrantes en situación migratoria irregular al momento de su presentación. Dicho artículo estipula que

Los migrantes que se encuentren en situación migratoria irregular en el país tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información acerca de:

- I. Sus derechos y garantías de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;
- II. El motivo de su presentación;
- III. Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones de acuerdo con lo establecido por la legislación aplicable;
- IV. La notificación inmediata de su presentación por parte de la autoridad migratoria, al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado;
- V. La posibilidad de regularizar su situación migratoria, en términos de lo dispuesto por los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, y
- VI. La posibilidad de constituir garantía en los términos del artículo 102 de esta Ley.

475. Una vez que están a disposición del INM, los extranjeros que se encuentran en situación migratoria irregular y respecto de quienes no exista una restricción legal emitida por autoridad competente para que abandonen el país, tienen dos clases de procedimientos administrativos migratorios a los cuales optar: i) procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido<sup>517</sup> o ii) procedimiento administrativo migratorio de deportación<sup>518</sup>. En ambos casos los extranjeros permanecerán presentados

<sup>517</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 118.

<sup>518</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 122.

en la estación migratoria<sup>519</sup>, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley de Migración, el cual estipula que como regla general que el INM cuenta con 15 días hábiles, contados a partir de la presentación, para resolver la situación migratoria de los migrantes alojados, entiéndase detenidos, en las estaciones migratorias. En mayor detalle, el artículo 111 de la Ley de Migración establece que

El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
- V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.

476. En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV se establece que la detención migratoria no podrá exceder de 60 días hábiles; una vez transcurrido dicho plazo, el INM otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir remuneración en el país, mientras subsiste el supuesto por el que se le otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el INM deberá determinar la situación migratoria del extranjero. Sin embargo, respecto de la fracción V del artículo 111, la Ley de Migración no establece un plazo máximo de duración de la detención migratoria.

---

<sup>519</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículos 121 y 118.

477. Los derechos con los que cuentan los migrantes detenidos desde el momento en que ingresan en la estación migratoria se encuentran establecidos en el artículo 109 de la Ley de Migración, el cual establece que

Todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

- I. Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso;
- II. Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la presente ley, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;
- III. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- IV. Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;
- V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;
- VI. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español;
- VII. Acceder a comunicación telefónica;
- VIII. A recibir durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;
- IX. Ser visitado por sus familiares y por su representante legal;
- X. Participar en actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones;
- XI. No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;
- XII. Recibir un trato digno y humano durante toda su estancia en la Estación Migratoria;
- XIII. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento el derecho a la preservación

de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente;

- XIV. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas separadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada, y
- XV. Las demás que se establezcan en disposiciones de carácter general que expida la Secretaría.

478. Por otra parte, el artículo 70 de la Ley de Migración hace referencia a las garantías generales del debido proceso a que tienen derecho todos los migrantes en el marco de los procedimientos administrativos migratorios, ya sean de retorno asistido o de deportación. El artículo 70 establece:

Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.

479. Las garantías procesales específicas del procedimiento migratorio de retorno asistido se encuentran en los artículos 119 y 120 de la Ley de Migración, los cuales establecen lo siguiente:

- I. Artículo 119. El retorno asistido de mayores de dieciocho años que se encuentren irregularmente en territorio nacional se llevará a cabo a petición expresa del extranjero y durante el procedimiento se garantizará el pleno respeto de sus derechos humanos. Previo al retorno asistido, el extranjero tendrá derecho a:
  - II. Ser informado de su derecho a recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
  - III. Recibir información acerca de la posibilidad de permanecer en el país de manera regular, así como del procedimiento de retorno asistido, incluyendo aquella relativa a los recursos jurídicos disponibles;

- IV. Avisar a sus familiares, representante legal o persona de su confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de este; para tal efecto, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- V. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, para el caso de que no hable o no entienda el español;
- VI. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;
- VII. Que el Instituto se cerciore que el extranjero posee la nacionalidad o residencia regular del país receptor;
- VIII. Ser trasladado junto con sus efectos personales, y
- IX. Que en el caso de que el extranjero sea rechazado por el país de destino, sea devuelto al territorio de los Estados Unidos Mexicanos para que el Instituto defina su situación migratoria.

Artículo 120. En el procedimiento de retorno asistido se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar y de especial atención a personas en situación de vulnerabilidad, procurando que los integrantes de la misma familia viajen juntos.

En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores, se aplicará el procedimiento de retorno asistido con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Asimismo, se deberán tomar en consideración:

- I. El interés superior de estas personas para garantizar su mayor protección, y
- II. Su situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria.

480. En lo que respecta a las garantías procesales específicas del procedimiento migratorio de deportación, estas se encuentran en el artículo 122 de la Ley de Migración, el cual establece lo siguiente:

Artículo 122. En el procedimiento de deportación, los extranjeros tendrán derecho a:

- I. Ser notificados del inicio del procedimiento administrativo migratorio;
- II. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ésta, excepto en el caso de que hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de

la condición de refugiado. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

- III. Avisar a sus familiares o persona de confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de este; para tal efecto se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- IV. Recibir información acerca del procedimiento de deportación, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;
- V. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, para el caso de que no hable o no entienda el español, y
- VI. Recibir asesoría legal.

481. En lo concerniente a medidas alternativas a la detención, si bien la Ley de Migración no hace mención expresa a estas, los artículos 101 y 102 establecen una serie de supuestos en los que una vez que haya sido emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser situado en las que podrían ser consideradas como alternativas a la detención<sup>520</sup>. Las medidas que se establecen en el artículo 101 de la Ley de Migración consisten en: i) ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, ii) ser entregado a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial donde se encuentre la estación migratoria, con objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio. Por su parte, el artículo 102 establece que

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

<sup>520</sup> Por su parte, la Ley General de Población en su artículo 153 establecía que

Artículo 153.- La Secretaría de Gobernación, considerando las circunstancias especiales que concurran en cada caso, podrá entregar al extranjero asegurado, en custodia provisional, a persona o institución de reconocida solvencia.

El extranjero entregado en custodia estará obligado a otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria las veces que así se le requiera y firmar en el libro de control de extranjeros.

## D. Principales preocupaciones en torno a la detención migratoria, las garantías procesales, las condiciones de detención y los procedimientos de deportación

### 1. Operativos de verificación y revisión migratoria en relación con el principio de no discriminación y el derecho a la igualdad ante la ley

482. De manera reiterada, la delegación de la CIDH fue informada de que la forma en la que se llevan a cabo los operativos de revisión migratoria en muchas ocasiones exponen a los migrantes en situación migratoria irregular a una mayor vulnerabilidad. Al no poder ingresar de forma regular a México, los migrantes en situación migratoria irregular tienen que llevar a cabo sus desplazamientos por rutas alternativas, caminos aislados e inhóspitos y a trasladarse por este tipo de caminos durante horas de la noche. La CIDH fue informada que sobre casos en los que agentes del INM, en algunos casos en colaboración de agentes de la Policía Federal o del Ejército, optan por llevar a cabo estos operativos en zonas alejadas de centros urbanos o en las rutas por las que usualmente transitan los migrantes. La Comisión recibió información de varios de migrantes que para evadir los operativos de revisión migratoria puestos por el INM entre Tapachula y Arriaga habrían caminado por varios días de forma paralela a las vías del tren. En su trayecto hacía Arriaga estos migrantes fueron asaltados por delincuentes comunes que estaban escondidos en un paraje de la ruta alterna que estos migrantes habían tomado.

483. Asimismo, la Comisión recibió información respecto a la ocurrencia de varios secuestros masivos de migrantes que habrían acontecido pocos kilómetros después de operativos de revisión migratoria<sup>521</sup>. Al respecto, la Comisión fue informada de que

El 16 de diciembre de 2010 un grupo de migrantes centroamericanos viajaba a bordo de un tren de carga desde Arriaga (Chiapas). Aproximadamente a las ocho de la noche subieron al tren policías federales, militares y agentes del INM. La información de testigos presenciales señala que algunos migrantes lograron escapar saltando del tren en movimiento, mientras que los que no lo lograron fueron golpeados, detenidos y llevados por los policías.

Después del mencionado operativo, unos 150 migrantes, incluidos mujeres y niños, habrían logrado subir nuevamente al tren. Aproximadamente media hora después del operativo, unos 5 kilómetros más adelante, el tren habría sido asaltado por diez hombres vestidos de negro que portaban armas de alto calibre y machetes. Los hombres supuestamente subieron al tren y a los gritos exigieron a las personas que les entregaran su dinero. Uno de los testigos presenciales refirió haber escuchado cuatro disparos, y luego gritos; indicó además que después del asalto no quedaban mujeres en el tren, y que desde entonces no tiene noticias de su padre que viajaba con

<sup>521</sup> Varios Autores, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, 2011, p. 29.

él. De acuerdo con los testimonios recabados por la CNDH, como resultado del asalto, un grupo de 30 a 40 personas fue secuestrado en el poblado de Chahuities (Oaxaca).

484. La delegación de la Comisión también fue informada de la utilización de violencia y uso excesivo de la fuerza por parte de agentes del INM y de otras instituciones en el curso de los operativos<sup>522</sup>. Uno de los ejemplos de esta clase de acciones fue el del operativo en el que tres agentes del INM de Tenosique (Tabasco), persiguieron a una migrante hondureña con un machete, lo cual la forzó a tirarse al río Usumacinta para evitar ser detenida. A pesar de las dificultades de la mujer para mantenerse a flote en el río y de los reclamos de los moradores del lugar, desde la orilla uno de los agentes seguía vigilando con un machete, evitando que la mujer se acercase a la orilla<sup>523</sup>. La información que la Comisión recibió sobre estos hechos indica que el agente del INM que estaba en la orilla del río en ningún momento intentó auxiliar a la mujer. Después de que el agente se retiró del lugar, la mujer fue rescatada por un lanchero. La Comisión fue informada de que a pesar de que el INM informó que los agentes involucrados en estos hechos, Ernesto Román Santos, Elmer Domínguez Cruz y Alonso Molina Trujillo habían sido desvinculados del INM en marzo de 2011, solamente hasta finales de año uno de los agentes fue efectivamente desvinculado y sin que se contase con mayor información respecto a si estos agentes estarían siendo procesados penalmente por estos hechos.

485. Sumado a lo anterior, la Comisión fue informada que los operativos migratorios suelen basarse en la aplicación de perfiles raciales en contra de los migrantes, pues son detenidos con base en criterios subjetivos y discriminatorios, tales como el color de su piel, su aspecto físico o su condición social. Al respecto, la Comisión ha definido la aplicación de perfiles raciales (*racial profiling*) como una acción represora que se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada en estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en sospechas objetivas<sup>524</sup>, y consideró que dicha práctica viola el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana<sup>525</sup>. En mayor detalle, la Comisión ha sostenido que “en el contexto de la aplicación de leyes migratorias, el derecho fundamental a la igual protección ante la ley y la no discriminación obligan a los Estados a que sus políticas y prácticas de aplicación

<sup>522</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 34.

<sup>523</sup> Véase, El Diario de Juárez, *Filman persecución de migrantes*. 25 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=IOMY6Q9W96Q>; Noticieros Telever, *Migrante a punto de morir ahogada*. 25 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=dGKmJ0HscGs&feature=related>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>524</sup> CIDH, Informe n° 26/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso n° 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), 20 de marzo de 2009, párr. 143.

<sup>525</sup> CIDH, Informe n° 26/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso n° 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), 20 de marzo de 2009, párr. 152.

de la ley no estén injustificadamente dirigidas a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular”<sup>526</sup>.

486. La Comisión reitera que la “raza” constituye una categoría sospechosa de diferenciación y, por lo tanto, debe ser sometida a un nivel de escrutinio más estricto. La práctica de operativos de control migratorio o la deportación de personas con base en la aplicación de perfiles raciales, los cuales se basan en características fenotípicas o el color de la piel de las personas, representa una forma de discriminación por parte de las autoridades del Estado en contra de las personas que son víctimas de esta clase de acciones, las cuales son contrarias al principio de igualdad y no discriminación y a la obligación de respetar los derechos sin discriminación, tal como se encuentran reconocidos en los artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana<sup>527</sup>.

487. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que si bien en determinadas circunstancias puede ser legítimo realizar controles de identidad de manera general en aras a proteger la seguridad ciudadana, prevenir el delito o controlar la migración irregular, al momento en que las autoridades efectúen dichos controles las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de que se trata de migrantes en situación irregular en el país. Asimismo, las autoridades tampoco deben efectuar estos controles de forma tal que solamente personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. En mayor detalle, el Comité sostuvo que “[l]o contrario no sólo afectaría negativamente la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial”<sup>528</sup>, por lo que consideró que se configuró una violación al derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación en perjuicio de la víctima<sup>529</sup>.

488. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado a los Estados Partes implementar las medidas necesarias para impedir la aplicación de perfiles raciales por parte de sus autoridades.<sup>530</sup> El Comité también ha expresado su preocupación por los operativos de controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios

<sup>526</sup> CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.688, *Nadège Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana)*. 11 de febrero de 2011, párr. 205.

<sup>527</sup> CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párrs. 261-274.

<sup>528</sup> Comité de Derechos Humanos, *Rosalind Williams Lecraft Vs. España*. Dictamen de 27 de julio de 2009, Comunicación n° 1493/2006, párr. 7.2.

<sup>529</sup> Comité de Derechos Humanos, *Rosalind Williams Lecraft Vs. España*. Dictamen de 27 de julio de 2009, Comunicación No. 1493/2006, párr. 8.

<sup>530</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal*. A/60/18, 2005, párr. 20.

donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte. Por tal razón, el Comité ha instado a que los Estados que tomen medidas efectivas para erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales<sup>531</sup>.

489. En consideración de lo anterior, la Comisión recomienda al Estado adoptar las medidas necesarias para impedir que las acciones de revisión, verificación y control migratorio, así como interrogatorios, detenciones y cacheos estén basados *de facto* exclusivamente en el aspecto físico de la persona, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico o cualquier otra categorización.

## 2. La detención migratoria y la implementación de medidas alternativas a la detención en relación con el derecho a la libertad personal

490. De manera preliminar, la Comisión manifiesta su profunda preocupación respecto a que la Ley de Migración y su Reglamento aún mantienen la detención migratoria como la regla y no la excepción. A pesar de los avances que fueron introducidos a partir del actual marco normativo en materia migratoria, en general, la libertad personal de los migrantes en situación migratoria irregular sigue la excepción en la legislación migratoria mexicana. La libertad no se contempla como la regla en la legislación migratoria mexicana. La Ley de Migración y su Reglamento tampoco evidencian un mayor desarrollo en lo que respecta a medidas alternativas a la detención migratoria<sup>532</sup>, en especial si se compara con lo que disponía la Ley General de Población<sup>533</sup>. En adición a lo anterior, la aplicación de estas normas en la práctica es aún más restrictiva, de forma que la detención migratoria viene a ser la regla tanto a nivel normativo como en la práctica.

491. Tras su visita a México en el 2002, la Relatoría destacó la existencia en el ordenamiento jurídico mexicano de medidas alternativas a la detención, tales como la establecida a través del artículo 153 de la Ley General de Población, el cual establecía que de manera excepcional se podría entregar a un extranjero asegurado en custodia provisional a una persona o institución de reconocida solvencia<sup>534</sup>. En dicha ocasión, la Relatoría destacó que la custodia por terceras personas además de no limitar el derecho a la libertad personal, garantiza a las personas sujetas a esa medida la posibilidad de incorporarse y adaptarse de manera más fácilmente a su nuevo entorno<sup>535</sup>. Por tal razón, la Relatoría invitó al Estado de México a ampliar la aplicación de la custodia por terceras personas. No obstante, durante la visita de 2011, la Relatoría recibió información de parte de diversas organizaciones de la

<sup>531</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales: España*. 78º período de sesiones, CERD/C/ESP/CO/18-2, 10 de marzo de 2011, párr. 11.

<sup>532</sup> Véase, Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*, artículo 101.

<sup>533</sup> Véase, Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de Población*, 7 de enero de 1974, artículo 153.

<sup>534</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de Población*, 7 de enero de 1974, artículos 152 y 153.

<sup>535</sup> Véase CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003: Capítulo V. Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. 29 de diciembre de 2003, párrs. 345 y 413.

sociedad civil respecto a la poca aplicación que en la práctica tenía esta norma, así como en general las medidas alternativas a la detención migratoria.

492. En sus Observaciones Preliminares, emitidas al concluir la visita de 2011, el Relator recomendó al Estado mexicano contemplar en el Reglamento de la Ley de Migración la excepcionalidad de la detención migratoria según los estándares interamericanos<sup>536</sup>. Posteriormente, en el marco de la audiencia ante la CIDH sobre el seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes, el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, René Zenteno, señaló que “un tema de particular importancia para el Estado mexicano es la exploración de medidas y mecanismos alternativos al aseguramiento en estaciones migratorias. Sobre este tema quisiéramos reiterar nuestro compromiso sobre el respeto a las garantías contenidas en los artículos I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Por ello señalamos que el procedimiento de alojamiento en estaciones migratorias es una medida necesaria para asegurar la comparecencia de una persona al trámite de determinación de su condición migratoria y posible repatriación”<sup>537</sup>. Esta misma línea de argumentación fue reiterada por el Estado mexicano en información suministrada a finales de abril de 2012<sup>538</sup>. Asimismo, informó que respecto a la recomendación de contemplar en el Reglamento la excepcionalidad de la detención según los estándares interamericanos era “oportuno recalcar que tal medida requiere de reformas legislativas”<sup>539</sup>.

493. En mayor detalle, el Estado mexicano sostuvo que la Ley de Migración sí contempla disposiciones alternativas a la detención migratoria, las cuales operan una vez que la autoridad ha tenido oportunidad de identificar a las personas involucradas y comparecerlas para determinar la situación migratoria que les corresponde, su posible regularización o en su caso, la posible deportación, según se cita a continuación:

El artículo 52, fracción V, de la Ley de Migración establece que se autorizará la condición estancia de Visitante por Razones Humanitarias a los extranjeros que se ubiquen en cualquiera de los siguientes supuestos:

<sup>536</sup> CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH a México*. México, D.F., 2 de agosto de 2011, Recomendación n° 5.

<sup>537</sup> Estados Unidos Mexicanos, Intervención del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes. 143 Periodo de Sesiones, Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>538</sup> El Estado mexicano sostuvo que “[era] válido argumentar que el principio de alojamiento en las estaciones migratorias que opera en nuestro país, se basa precisamente en el interés del Estado mexicano de asegurar la comparecencia del extranjero en el procedimiento de determinación de su situación migratoria, además de que esto permitirá ofrecer al extranjero alternativas benéficas adicionales al alojamiento en las estaciones migratorias” ;véase INM, *Avances recomendaciones preliminares de la CIDH*. México, 26 de abril de 2012, p. 5. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>539</sup> INM, *Avances recomendaciones preliminares de la CIDH*. México, 26 de abril de 2012, pp. 5-7. [Documento en el archivo de la Comisión].

- a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional.
- b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado.
- c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria.
- d) También podrá autorizarse la condición de estancia de visitante por razones humanitarias por causas humanitarias o de interés público.

494. La Comisión ha tenido conocimiento de situaciones en las que migrantes que han sido víctimas de delitos que se encontraban en una situación de vulnerabilidad que estuvieron bajo detención migratoria por cerca de 1 año, hasta que finalmente el INM ordenó su liberación para que realizasen los trámites correspondientes para regularizar su estancia en territorio mexicano. Con base en la información recabada, la Comisión estima pertinente destacar que estas medidas no están siendo implementadas de manera que efectivamente logren el objetivo de lograr que la detención sea una medida excepcional.

495. Asimismo, el Estado mexicano sostuvo que “[e]l artículo 113 de la Ley de Migración, dispone que en el caso de extranjeros que sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas. O bien, víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión sobre si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, se deberá privilegiar su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren”<sup>540</sup>. En conclusión, el Estado sostuvo que “de conformidad con la legislación migratoria vigente, los sujetos que están imposibilitados para obtener una resolución de la autoridad migratoria que les permita, una vez identificados, regularizarse bajo alguna condición de estancia específica (y con ello beneficiarse con procedimientos que excluyen la “detención” o alojamiento), son precisamente los supuestos que ameritan deportación, establecidos en los artículos 121 y 144 de la Ley de Migración”<sup>541</sup>. Al respecto, la Comisión estima importante destacar que estas opciones no representan medidas alternativas a la detención.

496. En este orden de ideas, el Relator sobre Derechos de los Migrantes también recomendó al Estado mexicano contemplar el establecimiento de medidas alternativas a la detención migratoria en el Reglamento de la Ley de Migración<sup>542</sup>. Posteriormente, el Estado mexicano informó que el Poder Ejecutivo Federal tenía previsto en el proyecto de Reglamento los mecanismos para hacer operables las disposiciones de la Ley de Migración relativas a medidas alternativas a la detención migratoria. En lo concerniente a medidas alternativas a la detención, si bien la Ley de Migración no hace mención expresa

<sup>540</sup> INM, *Avances recomendaciones preliminares de la CIDH*. México, 26 de abril de 2012, pp. 5-7. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>541</sup> INM, *Avances recomendaciones preliminares de la CIDH*. México, 26 de abril de 2012, pp. 5-7. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>542</sup> CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH a México*. México, D.F., 2 de agosto de 2011, Recomendación n° 6.

a estas, el artículo 101 establece que una serie de supuestos en los que una vez que haya sido emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos establecidos en el Reglamento, este podrá ser situado en las que podrían ser consideradas como alternativas a la detención, las cuales consisten en: i) ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, ii) ser entregado a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial donde se encuentre la estación migratoria, con objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

497. En mayor detalle, el Reglamento establece en sus artículos 214 a 221 los requisitos bajo los cuales una persona extranjera podrá ser entregada en custodia a una persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos. Al respecto, la Comisión observa que en consideración de las características de la mayoría de los migrantes que transitan de forma irregular por México, los requisitos que exige el Reglamento para que una persona migrante sea entregada en custodia a una persona moral o institución de reconocida solvencia hacen prever que la aplicación de esta alternativa a la detención será prácticamente impracticable en la mayoría de los casos. Los requisitos establecidos por el Reglamento hacen que esta única medida de alternativa a la detención migratoria siga siendo de naturaleza excepcional, cuando, por el contrario, debería ser la regla.

498. A juicio de la Comisión, las diversas formas de detención administrativa que prevé la Ley de Migración, tales como la presentación y el alojamiento, por decisión de una autoridad no jurisdiccional, no se encuentran conforme a lo dispuesto por la Convención Americana. Además de ser contraria al derecho a la libertad personal, tal como se encuentra reconocido en el artículo 7 de la Convención Americana, la Comisión considera que la aplicación automática de la detención migratoria representa una forma criminalización en contra de los migrantes.

499. En aras de garantizar el respeto del derecho a la libertad personal de los migrantes en situación irregular, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional, la Comisión urge al Estado mexicano a que establezca por vía legal la excepcionalidad de la detención migratoria e implemente medidas alternativas a la detención de acceso automático para estas personas. En consonancia con lo anterior, la Comisión insta al Estado a implementar un mecanismo de evaluación de riesgos que parta de una presunción a favor de la libertad y establezca criterios claros para determinar los casos excepcionales en los que la detención es procedente. Para tal efecto, la Comisión considera que, en primer lugar, el Estado de México debe establecer medidas alternativas a la detención que funcionen como la regla para los casos de migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional que se encuentren

en el marco de un procedimiento tendiente a determinar su situación migratoria o en un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Solo cuando no procedan las medidas alternativas a la detención, como último recurso y durante el menor tiempo posible, el Estado puede recurrir a la detención migratoria.

### 3. La detención migratoria de niños, niñas y adolescentes migrantes

500. Diferentes autoridades mexicanas y organizaciones de la sociedad civil han señalado que durante los últimos años se ha evidenciado un incremento en el número de NNA que migran solos o acompañados; a su vez, esto ha conllevado a que un número considerable de NNA migrantes fueron detectados en operativos de verificación o revisión migratoria fuesen detenidos hasta tanto las autoridades resolvían su situación migratoria, y en muchos casos procedían a deportarlos a sus países de origen.

501. De acuerdo con la información suministrada por organizaciones de la sociedad civil al Relator, el Estado no ha erradicado procedimientos y prácticas de su política migratoria que implican graves violaciones a los derechos humanos de los NNA migrantes. Los NNA siguen siendo detenidos de forma generalizada como consecuencia de encontrarse en una situación migratoria irregular. En efecto, la Comisión observa con preocupación que durante el 2012 estuvieron bajo detención migratoria 6100 NNA, de los cuales 1150 se encontraban en edades comprendidas entre 0 y 11 años – 79 de ellos no acompañados<sup>543</sup>, mientras que para 2011 la cifra de NNA bajo detención migratoria fue de 4160<sup>544</sup>. Estas cifras evidencian un incremento del 47% en la detención de NNA migrantes entre 2011 y 2012 (véase Tabla 5).

**TABLA 5 Niños, niñas y adolescentes detenidos según rangos de edad, condición de viaje y sexo | 2011 - 2012**

Nacionalidad/ rangos de edad y condición de viaje	2011			2012		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total general	57 423	9 160	66 583	76 543	11 963	88 506
Mayores de 18 años	54 282	8 141	62 423	71 976	10 423	82 399
Total de menores	3 141	1 019	4 160	4 567	1 540	6 107
De 12 hasta 17 años	2 641	679	3 320	3 911	1 044	4 955
De 0 hasta 11 años	500	340	840	656	496	1 152
Acompañados	373	262	635	523	423	946
No acompañados	127	78	205	133	73	206

*Fuente:* Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

<sup>543</sup> INM, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012, Extranjeros Alojados y Devueltos: cuadro 3.1.3. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_2012](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_2012). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>544</sup> NM, Boletín Anual de Estadísticas Migratorias 2011, Extranjeros Alojados y Devueltos: cuadro 3.1.3. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_01](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_01). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

502. Sobre la detención migratoria de NNA migrantes, la Comisión estima necesario reiterar que la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 37.b, el cual también aplica para la detención migratoria, de manera expresa establece que “[n]ingún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”.

503. Al respecto, en sus Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, la Comisión estableció que la privación de la libertad o la detención migratoria de niños, niñas y adolescentes deberán aplicarse como último recurso, por el periodo mínimo necesario, y deberá limitarse a casos estrictamente excepcionales.<sup>545</sup> En este orden de ideas, la Comisión desea recordar lo señalado en su *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, al señalar que “[e]l principio de excepcionalidad que rige la privación de libertad en general, y la privación de libertad por infracciones migratorias, se hace aún más estricto cuando se trata de niños. Solo circunstancias de mucho peso podrían justificar una medida de esa naturaleza.”<sup>546</sup>

504. Respecto de la detención migratoria de los NNA migrantes, la Comisión observa que la legislación y las prácticas desarrolladas por el INM prevén diferentes respuestas para los NNA migrantes, dependiendo de si se trata de: a) NNA no acompañados, b) NNA acompañados de sus familias o tutores legales, c) niños y niñas menores de 12 años, y d) NNA mayores de 12 años. Al respecto, la Comisión estima necesario recordar que todas las medidas que implementen las autoridades mexicanas respecto de los NNA migrantes deben darse en seguimiento del principio del interés superior de niño, el principio de unidad familiar, el principio de no discriminación y la obligación de adoptar medidas especiales de protección que por su condición de menores requieren los NNA migrantes. En lo que respecta a los NNA no acompañados, la Comisión estima necesario hacer énfasis en que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de protección respecto de estos NNA. En lo que concierne a los NNA acompañados, la preservación del principio de unidad familiar es de crucial importancia en las actuaciones que las autoridades lleven a cabo respecto de estos NNA. La edad y la situación de vulnerabilidad de los NNA son determinantes para la definición de las medidas de protección que adopte el Estado.

505. De conformidad con la Ley de Migración y su Reglamento, todos los NNA migrantes no acompañados deben ser canalizados de forma inmediata al Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (en adelante “SNDIF” o “DIF”), a los Sistemas

<sup>545</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*. Documento aprobado por la Comisión en su 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio III.

<sup>546</sup> CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 51.

Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se les resuelve su situación migratoria. No obstante, lo anterior no descarta que los NNA migrantes puedan ser detenidos en estaciones migratorias. El artículo 176 permite que bajo circunstancias excepcionales los NNA migrantes no acompañados puedan ser detenidos en estaciones migratorias, separados de los adultos, por el menor tiempo posible.

506. En la actualidad sólo los niños y niñas menores de 12 años son referidos a alguno de los 27 albergues para niños y niñas no acompañados que el Sistema DIF mantiene en conjunto con la sociedad civil. La canalización inmediata no se prevé desde el momento en que los NNA no acompañados son identificados durante un operativo de verificación o revisión migratoria, sino que, de acuerdo con el artículo 112 de la Ley de Migración, los NNA no acompañados son puestos a disposición del INM y posteriormente canalizados al Sistema DIF. Si bien los servicios que provee el Sistema DIF en sus albergues es más adecuado para los NNA migrantes, la Comisión observa con preocupación que allí también se encuentran privados de su libertad, dado que estos albergues son a puertas cerradas y no se permite la salida de los niños y niñas albergados en ellos<sup>547</sup>.

507. Al respecto, el Estado mexicano sostuvo que la mayoría de los albergues que se mencionan en el informe están ubicados en la frontera norte y éstos reciben principalmente a NNA migrantes mexicanos que han sido repatriados desde los Estados Unidos de América y en menor medida a extranjeros. Según el Estado, casi el 90% de esta población atendida son niños y niñas menores de 12 años de edad. Explica el Gobierno que, en el momento de la visita, existía en la frontera sur solamente un albergue, ubicado en Tapachula, donde se recibían niños menores de 12 años pero también niñas de 0 a 17 años y madres con hijos pequeños. En las observaciones del Estado al presente informe se señala que ahora se cuenta con un albergue para NNA migrantes en la ciudad de Oaxaca y que en el albergue de Tapachula se reciben algunos casos de adolescentes varones, como por ejemplo solicitantes de refugio<sup>548</sup>.

508. En lo que respecta a los NNA migrantes acompañados de sus familias o tutores legales, la Comisión observa que la Ley de Migración y su Reglamento no disponen que estos sean canalizados de forma inmediata al Sistema DIF ni de otras medidas especiales de protección que requieren en razón de su edad o de su situación de vulnerabilidad.

<sup>547</sup> En este sentido, véase International Detention Coalition, *Dignidad sin excepción: Hacia la construcción e implementación de alternativas a la detención migratoria en México*. México, 2013. Disponible en: <http://idcoalition.org/dignity-without-exception-alternatives-to-immigration-detention-in-mexico/> ; y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, *Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México-Guatemala*. Tapachula y Lanús, 2012, p. 22. Disponible en: <http://ninezmigrante.blogspot.com.ar/2012/09/informe-final-los-derechos-humanos-de.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>548</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 15 y 16.

Estos NNA suelen ser detenidos en las estaciones migratorias. En algunos casos son separados de sus familiares varones durante la detención, manteniendo un contacto limitado; situación que ha sido documentada por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús<sup>549</sup>. Respecto de los NNA migrantes mayores de 12 años, el procedimiento generalizado es su detención en las estaciones migratorias.

509. En el marco de la visita, el Relator fue informado sobre la inexistencia de protocolos que permitiesen evaluar la situación especial de los NNA y determinar en cada caso qué procedimiento seguir para la determinación del interés superior del niño<sup>550</sup>. Si bien la Comisión reconoce que el Sistema Nacional DIF, el INM y la COMAR han establecido acuerdos de criterios de actuación para NNA migrantes, estos acuerdos no responden al interés superior de los NNA, en la medida en que la detención sigue siendo la regla generalizada de actuación respecto de NNA migrantes en situación migratoria irregular y al consecuente hecho de que no se han establecido medidas alternativas a la detención como regla de actuación generalizada respecto de los NNA migrantes<sup>551</sup>.

510. Por su parte, el Estado expresó que el INM lleva a cabo la presentación de los NNA migrantes para la salvaguarda de su seguridad. También señaló que la detención en estaciones migratorias se da de manera previa a la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que al momento en que la COMAR tiene conocimiento de dicha solicitud, en consideración a los preceptos del Derecho Internacional en cuanto al interés superior del niño y del cumplimiento de lo señalado en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, solicita al INM su autorización para que los NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado continúen su procedimiento fuera de una estación migratoria y sean ubicados en albergues especializados para su adecuada atención. De acuerdo con el Estado, de enero de 2005 a julio de 2013, fueron canalizados a albergues especializados 45 niños, niñas y adolescentes, a quienes se les otorgó el reconocimiento de la condición de refugiado<sup>552</sup>.

511. A partir de la Ley Migración se estableció que una vez se reglamentase esta se establecería el procedimiento que debería seguirse para la determinación del

<sup>549</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, *Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México-Guatemala*. Tapachula y Lanús, 2012, pp. 23-26.

<sup>550</sup> CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH a México*. México, D.F., 2 de agosto de 2011, p. 7.

<sup>551</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 37.

<sup>552</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 16.

interés superior de los NNA migrantes no acompañados. Al respecto, el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Migración establece que “en todos los casos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, el Instituto valorará su interés superior, a través de personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia, quienes les practicarán una entrevista. El objeto de dicha entrevista será el de allegarse de elementos sobre su identidad, país de nacionalidad o residencia, situación migratoria, la localización de sus padres o de otros miembros de la familia y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica”. Como resultado de esta valoración se establecerán las medidas de protección que mejor favorezcan la situación de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado y, en su caso, se recomendará la determinación del interés superior.

512. Al respecto, la Comisión estima pertinente destacar lo señalado por el Comité de Derechos del Niño al señalar que

[l]a determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección. Así pues, permitir el acceso del menor al territorio es condición previa de este proceso de evaluación inicial, el cual debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género<sup>553</sup>.

513. Con relación al procedimiento de determinación de interés superior del niño, la Comisión observa con preocupación que este no se contempla para los NNA migrantes acompañados, lo cual conlleva a que las normas no les reconozcan como sujetos de derecho y a que no se tenga en cuenta que estos también pueden estar en situaciones que requieran de medidas especiales de protección por parte del Estado mexicano. Independientemente de que los NNA migrantes se encuentren con sus padres, familiares u otros adultos responsables de su representación legal, lo anterior no implica que los procedimientos migratorios, en particular aquellos que puedan conllevar a su detención y la de sus familiares, así como a su eventual deportación, no tengan un impacto sobre los derechos humanos. En este orden de ideas, la Comisión considera que en aras de que los Estados garanticen el derecho a que se adopten medidas de protección que su condición de menor requieren, tal como lo establece el artículo 19 de la Convención Americana, así como para que exista un real reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, todo procedimiento que involucre a un NNA migrante, independientemente que se encuentren acompañados, no acompañados o separados, y que pueda tener un impacto sobre el ejercicio de sus derechos humanos, debe tener en consideración el interés superior del niño, y para tal efecto es necesario que exista un procedimiento para la determinación del interés superior de este.

<sup>553</sup> Comité de Derechos del Niño, *Observación General n° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005, párr. 20.

514. A su vez, la Comisión observa que el Reglamento de la Ley de Migración le asigna al INM la función de realizar la “valoración” y “en su caso, se recomendará la determinación del interés superior del niño”. Lo anterior resulta contrario a la imparcialidad y capacidad especializada con la que debería contar la instancia encargada de llevar a cabo este procedimiento, dado que el INM es al mismo tiempo el órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública Federal encargado de la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia<sup>554</sup>. La Comisión considera que al ser el INM la institución encargada de detener a los migrantes en situación irregular, custodiar las estaciones migratorias y llevar a cabo las deportaciones, es de prever que los NNA no se sientan en un entorno de confianza o se sientan intimidados por los funcionarios del INM al momento de la entrevista. En este sentido, la Comisión estima importante que la determinación del interés superior del niño esté a cargo de una instancia independiente y especializada.

515. Para la Comisión es particularmente preocupante la información recibida sobre el hecho de que no se considere el interés superior del niño durante la detención y la repatriación de los NNA migrantes.<sup>555</sup> En este orden de ideas, la Comisión estima necesario recalcar que el derecho de los NNA migrantes a que se adopten medidas de protección que su condición de menor requieren implica necesariamente que cualquier procedimiento para determinar el interés superior del niño debe ser dirigido por un organismo técnico especializado, independiente de la autoridad migratoria, que realice una evaluación que considere las características particulares de cada caso. La decisión final adoptada respecto a un NNA migrante debe satisfacer, en primer lugar, su interés superior y posteriormente el interés del Estado en materia migratoria.

516. A la Comisión también le preocupa especialmente las violaciones al debido proceso de las que son objeto los NNA migrantes, toda vez que no existe control judicial de la detención migratoria ni tampoco se les brinda asistencia jurídica gratuita. De acuerdo con la información recabada por la Comisión, la decisión de detención no es fundamentada, los NNA detenidos no cuentan con tutores que velen por sus derechos y son escasamente informados de ellos.<sup>556</sup>

<sup>554</sup> Véase *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de gobernación*. México, 19 de octubre de 1993, artículo 2.

<sup>555</sup> Véase, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, *Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México-Guatemala*. Tapachula y Lanús, 2012, p. 28.

<sup>556</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 37.

517. En el marco de la visita, el Relator y la delegación de la CIDH entrevistaron a varios niños y niñas que se encontraban en la Estación Migratoria Siglo XXI, la Estación Migratoria de Iztapalapa, así como en el Albergue Temporal para Menores Migrantes, de Tapachula. En estas visitas se pudo constatar la implementación de ciertas medidas especiales respecto al trato dado a los NNA migrantes por parte de los funcionarios del SNDIF, de los Sistemas estatales del DIF, así como por parte de funcionarios del INM. En líneas generales, la delegación de la CIDH pudo observar que los NNA migrantes recibían un buen trato por parte de las autoridades.

518. En la Estación Migratoria Siglo XXI había un espacio especialmente preparado para que los NNA permaneciesen con sus familias, a la vez que habían espacios habilitados para que recibiesen servicios médicos y atención psicológica. Mientras que en la Estación Migratoria de Iztapalapa no se observó que contase con un espacio para que los NNA migrantes permaneciesen junto a sus familias, por lo cual los NNA migrantes que se encontraban allí detenidos estaban reclusos en el área prevista para las mujeres. De acuerdo con el testimonio de dos mujeres migrantes que se encontraban allí detenidas, días antes de la visita de la delegación de la CIDH, en dicha área se habían presentado disturbios, e incluso un incendio provocado en una de las habitaciones. La delegación de la CIDH observó con suma preocupación la presencia de niños y niñas de pocos años de edad, acompañados y no acompañados, que se encontraban detenidos en las áreas designadas para mujeres de las estaciones migratorias antes mencionadas.

519. En lo que respecta a tratamiento médico dentro de las estaciones, un adolescente salvadoreño manifestó que a pesar de llevar varios días con fiebre y fuertes dolores de cabeza, el servicio médico de la Estación Migratoria Siglo XXI se había limitado a recetarle pastillas para el dolor de cabeza. La delegación recibió quejas similares de parte de los adultos que se encontraban detenidos en esta estación migratoria.

#### **4. Las garantías del debido proceso en el marco de los procedimientos administrativos migratorios**

520. La delegación de la Comisión fue informada por las organizaciones de la sociedad civil sobre serios vacíos y falencias que se presentan en la práctica en materia de garantías del debido proceso en el marco de los procedimientos administrativos migratorios, tales como el de retorno asistido o el de deportación. En particular, respecto a la poca o nula información sobre los motivos del ingreso y detención de los migrantes en las estaciones migratorias, el procedimiento administrativo que se va seguir, la duración de la detención, el derecho a solicitar asilo, el derecho a la asistencia consular y a comunicarse con sus familiares y el derecho a recibir asistencia y representación legal. Asimismo, también se informó que durante sus procedimientos migratorios se viola el derecho de los migrantes no hispanoparlantes a contar con un traductor o intérprete<sup>557</sup>.

<sup>557</sup> Varios Autores, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México*:

521. De acuerdo con una encuesta aplicada por la organización i(dh)eas a migrantes detenidos en la EM Siglo XXI, el 95 % manifestó no haber sido informada por el personal del INM, por escrito y en un idioma de su comprensión, sobre su derecho a comunicarse con una persona de su confianza o con un representante legal. En los casos en los que sí fueron informadas de su derecho a la asistencia legal, la explicación por parte de los agentes del INM fue superficial e incompleta<sup>558</sup>.

522. La situación de los migrantes extracontinentales que no hablan español, en particular de aquellos que provienen de países de Asia y África, así como la de los miembros de pueblos indígenas, es mucho más grave debido a las dificultades que tienen los migrantes para darse a entender, así como a la falta de intérpretes; lo anterior limita de manera significativa las posibilidades de los migrantes de defenderse adecuadamente durante los procedimientos migratorios que les conciernen.<sup>559</sup> En este sentido, la Comisión destaca que durante su visita a la Estación Migratoria de Iztapalapa había una funcionaria del INM que traducía y facilitaba la comunicación de las y los migrantes de origen chino. Durante la visita a la Estación Migratoria Siglo XXI, un grupo de migrantes de Bangladesh manifestaron que llevaban 48 días en la estación migratoria y que no sabían cuándo iban a ser retornados a su país ni por cuánto tiempo más iban a estar detenidos en dicha estación. Asimismo, manifestaron que no habían tenido acceso a abogados o asistencia jurídica en la sustanciación de sus procedimientos migratorios.

523. El Estado, por su parte, insistió en que una vez que la autoridad migratoria ha instaurado el procedimiento administrativo migratorio a un extranjero que ha violado la ley de migración, realiza una serie de diligencias entre las cuales se encuentra la toma de declaración y en la cual, antes de que el extranjero manifieste lo que a su derecho convenga, la autoridad migratoria deja asentado por escrito que se la han comunicado todos los derechos que le asisten de conformidad con la Ley de Migración y demás disposiciones legales. Asimismo, el Estado expresó que al extranjero se entrega un folleto con información sobre sus derechos y obligaciones en su idioma, en el cual se explican los motivos por los cuales se encuentra en la estación migratoria y las cuestiones más relevantes en el procedimiento administrativo migratorio que se seguirá<sup>560</sup>.

524. Otro problema evidenciado durante la visita tenía que ver con las carencias en materia de información, notificación, asistencia y comunicación consular que se les

---

*Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. México, 2011, p. 35.*

<sup>558</sup> *Ibíd.*

<sup>559</sup> Véase i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. Ciudad de México: i(dh)eas, 2011, p. 39.

<sup>560</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 16.

debe brindar a los migrantes detenidos. Si bien en las estaciones migratorias visitadas, la mayoría de los migrantes detenidos informaron que se les había informado sobre su derecho a la asistencia consular, algunas de las mujeres detenidas en la Estación Migratoria Siglo XXI indicaron que no se les había informado sobre tal derecho y que en el tiempo que llevaban allí no habían recibido ninguna visita por parte de sus consulados. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que en las estaciones más pequeñas y en las estancias provisionales hay serias falencias en esta materia. Asimismo, los migrantes extracontinentales son quienes tienen mayores problemas en cuanto a asistencia consular, muchos de ellos manifestaron que nunca habían recibido visitas por parte de sus representaciones consulares. Por otra parte, la lejanía de algunas estaciones migratorias de la Ciudad de México restringe de manera significativa las posibilidades de que estos migrantes reciban algún tipo de asistencia consular por parte de sus consulados o por el hecho de que provienen de países que no cuentan con representaciones consulares en México. Un número significativo de migrantes extracontinentales entrevistados en la Estación Migratoria Siglo XXI manifestó que no había recibido ningún tipo de asistencia consular durante el tiempo que llevaban en la estación.

525. Al respecto, la Comisión reafirma lo que ha sido la jurisprudencia constante de los órganos del Sistema Interamericano respecto a que las garantías del debido proceso no se limitan a los recursos judiciales sino que aplican a todas las instancias procesales<sup>561</sup>, incluyendo, por supuesto, todo procedimiento que pueda culminar con la expulsión o deportación de una persona<sup>562</sup>. En este último caso, la Comisión y la Corte Interamericanas han enfatizado que, además de las garantías contempladas en el artículo 8.1, son aplicables

<sup>561</sup> Corte I.D.H. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 69; y *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, n° 9, párr. 27. La Corte Interamericana ha venido desarrollando a través de su jurisprudencia el alcance de las garantías del debido proceso y su ámbito de aplicación. La Corte ha interpretado que dichas garantías no se limitan a los recursos judiciales en el sentido estricto “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”. Esto pues, como ha resaltado la Corte, los Estados también otorgan a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos. Sobre este último punto ver Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, n° 151, párr. 118.

<sup>562</sup> CIDH. Informe No. 136/11, Caso 12.474. Fondo. *Familia Pacheco Tineo*. Bolivia. 31 de octubre de 2011. Párrs. 113 y 133; CIDH. Informe n° 78/11, Caso 12.586, *John Doe y otros*. Canadá. 21 de julio de 2011. Párrs. 113-117; CIDH. Informe n° 64/08. Caso 11.691. Admisibilidad. *Raghda Habbal e hijo*. Argentina. 25 de julio de 2008. Párr. 54; CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz*. México. 13 de abril de 1999. Párrs. 56, 58; CIDH. Informe n° 81/10. Caso. 12.562. Publicación. *Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros*. Estados Unidos. 12 de julio de 2010. Párrs. 5 y 63; CIDH. Informe n° 84/09. Caso 12.525. Fondo. *Nelson Iván Serrano Sáenz*. Ecuador. 6 de agosto de 2009. Párr. 61; CIDH. Informe n° 63/08. Caso 12.534. Admisibilidad y fondo. *Andrea Mortlock*. Estados Unidos. 25 de julio de 2008. Párrs. 78 y 83; CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002)*, Párr. 401; CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc 40 rev. (2000)*, Párrs. 98-99. Asimismo, véase Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251; Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218. Párr. 141 y 142.

las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana, en lo que resulta pertinente. Lo anterior se fundamenta por el carácter sancionatorio que tienen este tipo de procedimientos<sup>563</sup>. Además, la Comisión ha indicado que los procedimientos que pueden resultar en la expulsión o deportación de una persona involucran determinaciones sobre derechos fundamentales, lo que exige la interpretación más amplia posible del derecho al debido proceso<sup>564</sup>.

526. En este orden de ideas, la Comisión recomienda al Estado adoptar todas las medidas necesarias para garantizar, no solo por vía legal, sino particularmente en la práctica de sus autoridades, que desde el momento en que se inicie un procedimiento administrativo migratorio, así como cuando se decida detener a un migrante –en caso de que se determine que esta es una medida necesaria, idónea y proporcional– se salvaguarden las garantías del debido proceso reconocidas en la Convención Americana, la Constitución mexicana, la Ley de Migración, así como en otras normas aplicables.

## 5. La duración indefinida de la detención migratoria

527. En las estaciones migratorias de Iztapalapa y Tapachula, la delegación de la Comisión recibió testimonios de varios migrantes detenidos, tanto mujeres como hombres, que señalaban que llevaban detenidos más de 60 días como consecuencia de haber interpuesto recursos judiciales relacionados con su situación migratoria. De conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Migración, las personas migrantes que no puedan acreditar su situación migratoria regular en el país podrán ser detenidas hasta por 15 días hábiles a partir de su presentación en las estaciones migratorias y hasta tanto se determina su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. A su vez, este artículo establece que cuando se materialice alguno de los supuestos previstos en las fracciones I, II, III y IV del artículo 111 de la Ley de Migración, la duración de la detención podrá exceder el plazo de los 15 días, sin que pueda exceder los 60 días hábiles, contados a partir de la presentación del migrante ante el INM.

528. No obstante, la ley no hace mención respecto a cuál puede ser la duración de la detención cuando se dé el supuesto previsto en la fracción V de dicho artículo, lo cual ha mantenido un vacío legal que ha conllevado a que los migrantes que han interpuesto un recurso administrativo o judicial en que reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria; o que han interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país se mantengan detenidos de forma indefinida o hasta cuando se resuelvan los recursos que hayan sido interpuestos. En Tapachula, el Relator recibió el testimonio de un migrante cubano que permaneció detenido por más de 10 meses y

<sup>563</sup> CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor. 12.581. República de Panamá. 8 de octubre de 2009. Párr. 73; y Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, n° 74, párr. 103.

<sup>564</sup> CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz*. México. 13 de abril de 1999, párr. 70.

cuyo caso luego pasaría a ser la Recomendación n° 57/12 de la CNDH. A continuación se exponen extractos de su testimonio y de la Recomendación de la CNDH:

El 9 de febrero de 2010 se entregó al INM en la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula (Chiapas). Entre el 23 y 25 de febrero solicitó refugio; condición que no le fue reconocida, y la cual fue confirmada en segunda instancia el 15 de junio de 2010. El 30 de junio de 2010, a las 4:40 de la madrugada se le notificó que sería trasladado al Distrito Federal, razón por la cual subió a uno de los muros divisorios de los dormitorios, de aproximadamente 15 metros de altura, para evitar su traslado, mientras solicitaba que se le pusiera en contacto con su abogado. Alrededor de las 10:00 a.m. bajó del lugar, mientras que el personal del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova interponía un juicio de amparo contra el traslado y la deportación. El migrante fue sometido a 24 horas de aislamiento por haberse resistido a su traslado. Según el diagnóstico psicológico elaborado por la Jurisdicción Sanitaria n° VII, el migrante presentaba estados de ánimo ansiosos-depresivos relacionados con la prolongación de su detención y la incertidumbre que le generaban la posibilidad de ser trasladado y deportado. El 2 de septiembre fue notificada la sentencia de amparo, la cual sobreescribió los dos actos de autoridad: el traslado y la deportación. El juez consideró en la sentencia que el migrante no estaba detenido o privado de la libertad, sino que solo se encontraba restringido de su libertad de tránsito o de ambulatoria.

Posteriormente, el 22 de septiembre de 2010, mientras se terminaba el recurso de revisión contra la sentencia, el migrante se comunicó al Centro de Derechos Humanos Fray Matías para informarles que se encontraba en el Aeropuerto Internacional de Tapachula, toda vez que personal de la Estación Migratoria Siglo XXI le indicó que de las oficinas en el D.F. de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados había solicitado su presencia. Todo esto a pesar de que ya se le había rechazado el reconocimiento de la condición de refugiado tanto en primera y como en segunda instancia. Frente a esta situación se volvió a solicitar un amparo contra la deportación y traslado ante Juzgado de Distrito en turno vía comparecencia, en principio, y posteriormente por escrito, pero ambos fueron rechazados. Posteriormente se presentó queja vía telefónica a las oficinas de la CNDH en el DF, mediante la cual se pudo evitar la deportación del migrante, aunque ese mismo día fue trasladado a la Ciudad de México.

El 24 de septiembre de ese mismo año el usuario llamó para comentar que bajo amenazas y mentiras había sido trasladado a San Cristóbal de las Casas, donde se encontraba desde hacía 2 días. El 30 de septiembre de 2010 la CNDH otorgó medidas cautelares en contra del traslado y deportación del migrante. No obstante, un mes después el INM trasladó al migrante a la Estación Migratoria de Iztapalapa en el D.F., sometiéndolo a tratos crueles inhumanos y degradantes. Esto, a pesar de las medidas cautelares.

El 16 de diciembre de 2010, tras más de 10 meses de estar bajo detención migratoria, el migrante fue puesto en libertad mediante el otorgamiento de una visa humanitaria. Entre los principales aspectos destacados por el migrante cuando dio su testimonio ante el Relator estaban el hecho de durante el tiempo en que estuvo detenido no contaba con información sobre su procedimiento migratorio; así como que no se le informaba sobre sus traslados y la ansiedad que esto le generaba; también señaló haber sido objeto de amenazas y burlas; y que fue esposado e incomunicado por

resistirse a ser trasladado. Para el momento en el que el Relator recibió su testimonio, el migrante había regularizado su situación migratoria y bajo el principio de unidad familiar su esposa también había sido regularizada y se estaba a la espera de que sus hijos recibiesen los documentos de regularización para llegar al país.<sup>565</sup>

529. Las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que lo dispuesto en la fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración ha conllevado a que muchos migrantes prefieran ser deportados y volver a intentar ingresar a territorio mexicano, en vez de quedarse detenidas de forma indefinida hasta tanto se resuelvan los recursos interpuestos. Todo esto ha representado un serio obstáculo en el acceso a la justicia de los migrantes en la sustanciación de sus procedimientos administrativos migratorios.

530. Durante las visitas a las estaciones migratorias el Relator recibió testimonios de varios migrantes que sostuvieron que llevaban varios meses detenidos y sin que aún tuviesen conocimiento respecto a cuándo culminaría su detención. La Comisión observa que el estrés psicológico asociado a detenciones prolongadas o indefinidas, respecto de las cuales los migrantes no tienen certeza de cuándo se determinara su situación migratoria o cuándo serán deportados, conlleva a que sean particularmente vulnerables a efectos negativos en su salud física y psicológica.

531. La respuesta de algunas autoridades con relación a esta situación era que la prolongación de la detención migratoria era consecuencia de que las personas migrantes presentaban diversos recursos ante el sistema de justicia, y eso conllevaba a que tuviese que prolongarse la detención hasta tanto se resolviesen los recursos. Las organizaciones de la sociedad civil informaron que ante la solicitud de suspensión de la detención, de forma que los migrantes puedan llevar su procedimiento fuera de la estación migratoria, las respuestas obtenidas por las autoridades judiciales han sido negar la suspensión por motivos de interés y orden público o otorgar la suspensión para el efecto de que el migrante quede a disposición del Juzgado de Distrito en lo que se refiere a su libertad personal y a disposición del INM para la continuación del procedimiento administrativo migratorio. Lo que ha significado que se mantiene la detención de los migrantes en la estación migratoria.

532. La Comisión no puede dejar de manifestar su profunda preocupación respecto a la prolongación indeterminada de la detención migratoria para aquellos migrantes que ejerzan su derecho a acceder a la justicia a través de la interposición de un recurso administrativo o judicial mediante el cual reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio mexicano o ya sea por la interposición de un juicio de amparo, tal como lo establece la fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración. La Comisión considera resulta contraria al objeto de la Convención Americana que la razón por la que

---

<sup>565</sup> Para mayor información, véase CNDH, *Recomendación No. 57/2012, Sobre el caso de V1, migrante de nacionalidad cubana*. México, D.F., 18 de octubre de 2012. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_1990\\_2012](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_1990_2012). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

se fundamente la prolongación de la detención migratoria sea el ejercicio legítimo de derechos protegidos por la Convención, tal como son el derecho a las garantías judiciales, reconocido en el artículo 8 de la Convención, y el derecho a la protección judicial, reconocido en el artículo 25 del mismo instrumento. En otras palabras, el acceder a la justicia por parte de una persona migrante u otra persona en necesidad de protección internacional para la determinación de sus derechos no puede servir como justificación para la prolongación indefinida de la privación de su libertad.

533. La Comisión considera que el contenido de esta norma, lejos de promover el acceso a la justicia por parte de las personas migrantes, conlleva a que se inhiban de defender sus derechos. En este orden de ideas, la Comisión observa que los tiempos que establece el artículo 111 de la Ley de Migración también exceden los establecidos por la Constitución mexicana, y en ese orden de ideas, recomienda al Estado mexicano adoptar las medidas necesarias para que la duración de la detención migratoria sea por el menor tiempo posible y de forma que el ejercicio de derechos convencionales y constitucionales de todas las personas migrantes no conlleve a que la privación de su libertad se prolongue de forma indefinida hasta tanto se resuelvan los recursos interpuestos.

## **6. Derecho a solicitar la condición de refugiado en relación con el derecho a las garantías del debido proceso y el derecho a la protección judicial**

534. Sobre la situación de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional, las organizaciones de la sociedad civil sostuvieron que cuando estas personas han ingresado de forma irregular a México son puestos bajo detención migratoria y posteriormente, en muchos casos, deportados a sus países de origen<sup>566</sup>. El Relator y la delegación de la CIDH fueron informados de que uno de los primeros obstáculos que enfrentan los solicitantes de la condición de refugiado tiene que ver con que al momento en que se les ingresa en la estación migratoria no se les informa de manera adecuada sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Entre los testimonios recibidos por la delegación de la Comisión en la Estación Migratoria Siglo XXI se encontraba el de un solicitante de asilo nigeriano, quien relató lo siguiente:

*¿Cuándo voy a salir de aquí? Ella me dijo que en 90 días a partir de ahora. Yo le dije que yo vine aquí por mí mismo. Yo no fui arrestado antes de venir aquí. Estoy tratando de que se me reconozca el estatus [de refugiado], por lo cual yo voy a estar aquí por 90 días. ¡Yo no soy un criminal! Yo no he cometido ningún delito, por eso yo no puedo permanecer en un lugar como este. Ella me dijo que ellos no pueden hacer nada. Yo vine aquí voluntariamente. Yo fui a la oficina yo mismo, y ellos ahora me están diciendo que tengo que estar aquí 90 días, 3 meses. El otro hombre que vino*

<sup>566</sup> Véase i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. Ciudad de México: i(dh)eas, 2011, p. 159.

*conmigo, ellos los dejaron salir hace 2 días en mi presencia. Ellos le pidieron que firmara, se lo llevaron y se fue, el somalí<sup>567</sup>.*

535. Con base en el trabajo realizado por diversas organizaciones de derechos humanos, tales como el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, i(dh)reas, Sin Fronteras, entre otras, el Relator fue informado que de los migrantes detenidos en la Estación Migratoria Siglo XXI, el 68 % no sabían acerca de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiados ni recibieron información al respecto. El hecho de encontrarse bajo detención migratoria y las dificultades que esto implica para acceder a un abogado representan obstáculos para probar su condición de refugiados. Por su parte, las autoridades del INM informaron que de acuerdo con las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del INM<sup>568</sup>, es obligación del responsable de la estación migratoria informar al alojado [migrante detenido] por escrito al ingresar a la estación migratoria sobre sus derechos y obligaciones, incluido el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, y recabar las constancias que lo acrediten.

536. En el caso de los solicitantes de asilo que son detectados por el INM en operativos de verificación y revisión migratoria, la delegación de la Comisión fue informada que estos son primeramente detenidos y aquellos que luego solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado se les mantiene detenidos en la estación migratoria durante todo el tiempo que dure su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, el cual, de acuerdo con la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, puede durar hasta 45 días hábiles, los cuales pueden prorrogarse por otro período igual bajo ciertos supuestos<sup>569</sup>.

537. En sus observaciones al presente informe el Estado señaló que las personas que presentan su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante las oficinas de la COMAR o sus delegaciones o una delegación del INM no son presentados ante la autoridad migratoria ni detenidos en estaciones migratorias. Con relación a los solicitantes que se encuentran detenidos en estaciones migratorias, el Estado sostuvo que estas personas ya estaban en la estación migratoria previo a presentar su solicitud. Aún así, señaló que los agentes de migración informan a los extranjeros sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Según la información presentada por el Estado, del total de solicitudes recibidas hasta octubre de 2013, el 53% correspondía a extranjeros que fueron detenidos en las estaciones migratorias previo a la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado<sup>570</sup>.

<sup>567</sup> Testimonio de un solicitante de asilo nigeriano a la delegación de la CIDH en Tapachula, Chiapas, el 28 de julio de 2011.

<sup>568</sup> Véase SEGOB, *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*. Publicadas en el Diario Oficial el 7 de octubre de 2009, artículo 16, fracción V.

<sup>569</sup> Estados Unidos Mexicanos, *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*, artículo 24.

<sup>570</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 16 y 17.

538. Las organizaciones de la sociedad civil también informaron al Relator sobre fallas en materia de debido proceso, dado que en múltiples ocasiones el relato plasmado en las resoluciones no corresponde al que efectúa el solicitante durante su entrevista, así como al hecho de que no se les permite presentar pruebas, que en algunos casos estas no son valoradas y que en un gran número de casos los solicitantes de la condición de refugiado no cuentan con intérpretes calificados.

539. Sobre esta cuestión, el Estado mexicano señaló que conforme al artículo 23 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, el solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos que disponga para sustentarla. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que se emita resolución, el Estado aseguró que el solicitante podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan. Además, señaló que en caso de ser necesario en la substanciación del procedimiento, especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, se contará con el apoyo de un traductor o intérprete y de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación con el solicitante. Con relación a todas las comunicaciones sostenidas entre los servidores públicos de la Coordinación y los solicitantes durante las entrevistas, México explica que quedarán registradas en medios magnéticos. Sobre el punto del uso de los intérpretes, México sostuvo que se garantiza la cabal comprensión en la comunicación y que se auxiliará de los servicios de intérpretes y traductores, quienes no tendrán vínculos relevantes con las representaciones diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante. Por último, México señaló que, según el artículo 30 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, al no contar con un intérprete o traductor del idioma o lengua del solicitante, se podrá recurrir a instituciones que cuenten con personal que domine el idioma o lengua requerido; se podrá solicitar apoyo a organismos internacionales, efectuando la traducción o interpretación a través de videoconferencia, conferencia telefónica o cualquier otro medio de comunicación remota; y en casos excepcionales, se podrán realizar las entrevistas en otro idioma o lengua de comprensión del solicitante, después de obtener su consentimiento<sup>571</sup>.

540. En adición a lo anterior, el Relator también fue informado de que no existe un recurso efectivo en contra de las resoluciones en las que se niega el reconocimiento de la condición de refugiados, ya que la COMAR es la institución encargada de otorgar el reconocimiento de la condición de refugiados, y si esta deniega el reconocimiento de la condición de refugiado se prevé que le corresponde a la Coordinación General de la COMAR resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones que deniegan el reconocimiento de la condición de refugiado.<sup>572</sup> Esto ha conllevado a que la COMAR desempeñe un rol de autoridad decisoria y de parte en el procedimiento y que, por ende, suela defender sus resoluciones.

<sup>571</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 17.

<sup>572</sup> Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, artículo 15, fracción XIX.

541. Con relación a este tema, el Estado mexicano señaló que de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal sobre el Procedimiento Administrativo, supletoria de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, el recurso que procede contra las resoluciones de la COMAR que deniegan el reconocimiento de la condición de refugiado es el recurso de revisión, el cual se interpone ante la misma autoridad que lo emite y será el superior jerárquico, el que a través de la revisión de la legalidad del acto, emita una resolución para determinar si el acto administrativo se confirma, se modifica o se revoca. De conformidad con lo que estipula el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, “el escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo”. En adición a lo anterior, el Estado señaló que el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando el recurrente lo solicite expresamente y sea procedente el recurso. En virtud de lo anterior, el Estado sostiene que al admitir un recurso de revisión, la COMAR se notifica al INM para que se garantice el principio de la no devolución contenido en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria<sup>573</sup>.

542. Con relación a las resoluciones que niegan el reconocimiento de la condición de refugiado, el Estado mexicano manifestó que, además del recurso de revisión, también se puede interponer un juicio contencioso administrativo, incluso sin que sea necesario agotar el recurso de revisión ante la COMAR. Asimismo, también destacó que ante cualquier acto de autoridad está la posibilidad de interponer un juicio de amparo. Por ende, el recurso de revisión no es la única vía con que cuenta una persona para informarse a las resoluciones emitidas por la COMAR<sup>574</sup>.

543. En lo concerniente a la obligación de brindar protección judicial a los solicitantes de la condición de refugiados, el Estado mexicano señaló que conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 1º de la Ley de Amparo, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos, u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte<sup>575</sup>.

544. El derecho de toda persona a buscar y recibir asilo en territorio extranjero se encuentra reconocido en el artículo 22.7 de la Convención Americana y la Comisión lo ha interpretado a la luz de instrumentos tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Por su parte, el artículo 11 de la Constitución

<sup>573</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 18.

<sup>574</sup> *Ibíd.*, pp. 18 y 19.

<sup>575</sup> *Ibíd.*, p. 18.

mexicana reconoce el derecho a solicitar asilo por persecución por motivos de orden político y el derecho a recibir refugio por motivos de carácter humanitario<sup>576</sup>.

545. Un primer aspecto que la Comisión estima necesario reafirmar al abordar el derecho a buscar y recibir asilo es que la “condición de refugiado es una condición que se deriva de las circunstancias de la persona; no es otorgada por el Estado, sino más bien reconocida por este. El propósito de los procedimientos aplicables es el de garantizar que esta sea reconocida en todos los casos en que se justifique”<sup>577</sup>. Asimismo, es importante tener en cuenta que las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado suelen estar en una situación especialmente vulnerable<sup>578</sup>. En ese sentido, todo procedimiento para la determinación de la condición de refugiado implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a los derechos más fundamentales, tal como son los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal. Por ende, el diseño e implementación de este tipo de procedimiento debe partir de esta premisa fundamental, a fin de que este pueda lograr de manera efectiva la finalidad esencial de protección que persigue.

546. A tal efecto, la Comisión estima necesario reafirmar que dado que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado implica una determinación de naturaleza sustantiva, se debe garantizar que este procedimiento esté revestido de las garantías del debido proceso. Sobre esta cuestión la Comisión ha considerado que en los procedimientos relativos a la determinación de la condición de refugiado, así como aquellos que puedan conllevar a la expulsión o deportación de un refugiado o solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, el análisis del cumplimiento de las obligaciones del Estado bajo la Convención Americana implica una evaluación conjunta de los derechos a las garantías judiciales, el derecho a buscar y recibir asilo, el principio de no devolución y el derecho a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de dicho instrumento<sup>579</sup>. La Comisión ha sido enfática al sostener que de acuerdo con la jurisprudencia constante de los órganos del Sistema Interamericano, las garantías del debido proceso no se limitan a las instancias judiciales sino que aplican a todas las instancias procesales, incluyendo, además de los procedimientos migratorios que pueden terminar en la expulsión o deportación de una persona, también los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, así como todo procedimiento que pueda culminar con la expulsión o deportación de una persona<sup>580</sup>.

<sup>576</sup> En sus observaciones del 4 de octubre de 2013, el Estado mexicano manifestó que en cumplimiento de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, actualmente se encuentra pendiente de dictamen en la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y de reforma a la Ley de Migración. Véase, GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 18.

<sup>577</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.40 rev., 28 de febrero de 2000, párr. 70.

<sup>578</sup> Véase, ACNUR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Ginebra, 1992, párr. 190.

<sup>579</sup> CIDH. Informe No. 136/11, Caso 12.474. Fondo. *Familia Pacheco Tineo*. Bolivia. 31 de octubre de 2011. Párrs. 132 y ss.

<sup>580</sup> Véase CIDH. Informe n° 136/11, Caso 12.474. Fondo. *Familia Pacheco Tineo*. Bolivia. 31 de octubre de 2011.

547. En cuanto a la posibilidad de recurrir la decisión, precisamente por la naturaleza de las determinaciones de hecho y por los efectos que podrían derivar de tales determinaciones, las decisiones desfavorables sobre el reconocimiento de la condición de refugiado deben ser susceptibles de revisión con efectos suspensivos<sup>581</sup>.

548. Por último, a la luz de la Convención Americana, las personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado y que se encuentren en el marco de un procedimiento de determinación de la condición de refugiado, deben contar con algún nivel de protección judicial frente a posibles violaciones del derecho a buscar y recibir asilo, así como del principio de no devolución, ambos protegidos por la Convención Americana<sup>582</sup>.

549. Con respecto a la inexistencia de un recurso efectivo contra las resoluciones que niegan el reconocimiento de la condición de refugiado, la Comisión considera que se requiere que la autoridad encargada de llevar a cabo la revisión cuente con la independencia y autonomía suficiente para la toma de decisiones, con acceso a conocimientos especializados y medios para tomar decisiones fundamentadas. A su vez, debe garantizarse que los solicitantes de la condición de refugiados tengan acceso efectivo a protección judicial, cuyo alcance dependerá de la naturaleza de la revisión en méritos del caso que se establezca.

## 7. Condiciones de la detención migratoria

550. En lo que concierne a las condiciones de detención en las estaciones migratorias y estancias provisionales, la delegación de la Comisión fue informada y pudo constatar diversas situaciones que atentan contra el derecho a la integridad personal, reconocido en el artículo 5 de la Convención Americana, de las personas detenidas en estas instalaciones. La CNDH también ha realizado un amplio trabajo en el monitoreo de las condiciones de detención de las estaciones migratorias<sup>583</sup>. De enero a diciembre de 2010, la CNDH llevó a cabo 1559 visitas de trabajo a estaciones migratorias, a través de las cuales dio asistencia a 35 237 migrantes. A partir de las visitas realizadas, la CNDH realizó 6 666 gestiones en

---

párr. 133; Además de lo indicado anteriormente en el ámbito del Sistema Interamericano, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también ha sostenido de forma constante que las garantías del debido proceso deben aplicarse en el marco de los procedimientos de expulsión de migrantes y refugiados. Para mayor información véase, entre otros, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: Comunicación 313/05 – *Kenneth Good vs. República de Botswana*, 47ª Sesión ordinaria, 12 al 26 de mayo de 2010, párrs. 160-180; y Comunicaciones 27/89, 46/91, 49/91, 99/93 - *Organisation Mondiale Contre La Torture and Association Internationale des juristes Democrates*), *Commission Internationale des Juristes (C.I.J)*, *Union Interfricaine des Droits de l'Homme vs. Ruanda*, 20va Sesión ordinaria, octubre de 1996, p. 4.

<sup>581</sup> CIDH. Informe n° 136/11, Caso 12.474. Fondo. *Familia Pacheco Tineo*. Bolivia. 31 de octubre de 2011, párr 142, citando Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, 21 January 2011, párr. 293.

<sup>582</sup> CIDH. Informe n° 136/11, Caso 12.474. Fondo. *Familia Pacheco Tineo*. Bolivia. 31 de octubre de 2011. párr. 145.

<sup>583</sup> Véase CNDH, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana. México, 2005, p. XX. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2005\\_migracion.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2005_migracion.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

favor de los migrantes detenidos ante las autoridades del INM. La mayor parte de estas gestiones tenían como objetivo que se proporcionase atención médica a los migrantes, información sobre su situación jurídica migratoria, alimentación, enseres básicos de limpieza y de aseo personal, colchonetas limpias, derecho a la comunicación telefónica, posibilidad de ampliación de declaración ante el INM, inventario de bienes y agilización de trámites de repatriación<sup>584</sup>. En consideración de que estas visitas de trabajo no abarcaron la totalidad de personas detenidas durante 2010 ni una presencia permanente por parte de la CNDH en las estaciones migratorias, la CIDH estima que estas gestiones pusieron en evidencia un número considerable de deficiencias relacionadas con las condiciones de detención de los migrantes.

551. Tal como se señaló previamente, el Relator y la delegación de la CIDH visitaron la Estación Migratoria de Iztapalapa, la Estación Migratoria Siglo XXI y el Albergue Temporal para Menores Migrantes de Tapachula. Los principales aspectos monitoreados por la Relatoría en el curso de las visitas a las estaciones migratorias incluyeron: las condiciones de detención, el acceso a servicios médicos y psicológicos, el estado de las instalaciones, el acceso a los programas educativos, recreativos y de capacitación, la capacitación del personal del INM, las posibilidades de los migrantes de comunicarse con sus familiares y el mundo exterior y el acceso de asesores legales, organizaciones de la sociedad civil, así como de organizaciones internacionales, tales como ACNUR y la OIM.

**a. Condiciones materiales: alojamiento, infraestructura, instalaciones sanitarias, higiene, alimentación y ventilación**

552. Al momento de la visita a las estaciones migratorias la delegación de la CIDH observó que, en general, estas se encontraban en buenas condiciones en lo que respecta a infraestructura e higiene. No obstante, la infraestructura de las estaciones migratorias visitadas por la delegación reflejaba claramente un enfoque carcelario. Tal como fue señalado en las observaciones preliminares, la Comisión considera que, en términos generales, las instalaciones y el trato a los internos en las estaciones migratorias no se corresponden con la naturaleza administrativa de la detención de migrantes<sup>585</sup>.

553. La delegación de la Comisión pudo comprobar que los cuartos de los migrantes no contaban con una adecuada circulación de aire, en lugar de ventanas tenían pequeñas rendijas que dificultan la entrada de luz y se utilizan puertas y rejas estilo carcelario para dividir los espacios de habitación. El enfoque carcelario de la detención migratoria se refleja en la infraestructura de seguridad desplegada en las estaciones migratorias, de garitas de control en diferentes puntos de las estaciones migratorias, así como por la presencia de guardias de seguridad fuertemente armados. Sobre este aspecto, al referirse sobre la infraestructura de máxima seguridad de la Estación Migratoria de Acayucan

<sup>584</sup> CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México. México, D.F., 22 de febrero de 2011, p. 21.

<sup>585</sup> CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH a México*. México, D.F., 2 de agosto de 2011, p. 8.

(Veracruz), un funcionario estatal la definió como “un verdadero búnker”. Durante su visita a las estaciones migratorias, la Comisión recibió información sobre prácticas como el encierro bajo llave de los migrantes durante horas de la noche y la utilización en algunos casos de pequeñas celdas de castigo y aislamiento<sup>586</sup>.

554. El Relator también fue informado que determinadas estancias provisionales, también conocidas como “garitas”, no cumplen con algunas de las disposiciones de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en particular en lo que respecta a las condiciones de albergue, hacinamiento, higiene, disponibilidad de agua potable, ventilación y de alimentación adecuada.

555. La delegación de la Comisión también pudo constatar que las normas sobre los derechos y obligaciones de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias se encontraban traducidas al inglés, francés, portugués, árabe, chino y ruso. La Comisión destaca la importancia de estas acciones como una forma de garantizar que los migrantes estén informados y comprendan sus derechos y obligaciones durante la detención migratoria.

556. El hecho de que entre los flujos migratorios mixtos que atraviesan México se encuentren migrantes extracontinentales plantea para el Estado mexicano mayores desafíos para la protección de los derechos humanos de estas personas en particular, en términos de comunicación, verificación de datos, asistencia médica, identificación de sus necesidades y asistencia consular<sup>587</sup>. El Relator y la delegación de la CIDH pudieron constatar que los migrantes extracontinentales detenidos en estaciones migratorias enfrentan dificultades para el ejercicio de sus derechos como consecuencia de las dificultades que tienen para comunicarse por no hablar o entender el idioma español, así como por la falta de representaciones consulares en algunos de los lugares en los que se encuentran las estaciones migratorias.

*Algunos de los agentes de migración nos discriminan. Nosotros no sabemos la razón. ¿Es porque nosotros no hablamos español? Yo no lo sé. Porque muy pocos [agentes del INM] hablan inglés. Esos que hablan inglés, algunas veces nosotros queremos hablar con ellos, y ellos dicen: ¡Momento! ¡Momento! Si ellos dicen “momento”, nosotros tenemos que esperar hasta una hora o incluso algunas veces no nos atienden. Él estuvo enfermo por 3 días. Él quería ver al doctor, pero no. Si uno va por la mañana, ellos te dicen que vayas por la tarde. Si vas por la tarde, ellos te dicen que el doctor no está. 3 días, él tuvo que llamar a la puerta durante 3 días pidiendo ver al doctor y le decían: “no doctor”<sup>588</sup>.*

<sup>586</sup> CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH a México*. México, D.F., 2 de agosto de 2011, p. 6.

<sup>587</sup> En sentido similar, véase AZUARA, Araceli, “Panorama General de la Migración Extracontinental en las Américas”, en Programa de Migración y Desarrollo de la OEA, Departamento de Desarrollo Social y Empleo, *Migración Extracontinental en las Américas: Memoria*. Washington, D.C., 2010, p. 9.

<sup>588</sup> Testimonio de un migrante africano a la delegación de la CIDH en Tapachula (Chiapas), el 28 de julio de 2011.

557. Adicionalmente, la delegación de la CIDH recibió quejas de niños y adultos hombres detenidos, sobre mal olor en las colchonetas de la Estación Migratoria Siglo XXI; hecho que fue corroborado por miembros de la delegación. Uno de los niños indicó que debido a esto, varios de ellos prefieren dormir en el piso o en las bancas de piedra antes que en las colchonetas. La Comisión destaca la importancia de mantener la higiene y el orden de las estaciones migratorias, estancias provisionales, así como de cualquier otro lugar en el que se mantengan detenidos a los migrantes.

558. Con posterioridad a la visita la Comisión recibió información por parte de la CNDH y de varias organizaciones de la sociedad civil sobre una serie de disturbios de proporciones significativas, los cuales tuvieron lugar en la Estación Migratoria Siglo XXI entre el 8 y el 11 de mayo de 2012. A raíz de estos disturbios, un grupo de migrantes cubanos detenidos convocó una huelga de hambre.

### **b. Acceso a servicios de salud y atención psicológica**

559. En el marco de sus visitas a los centros de detención migratoria, el Relator y su delegación pudieron constatar que estos contaban con centros médicos y psicólogos para la atención de las personas detenidas. Varios migrantes entrevistados manifestaron que al momento de ser ingresados a la estación migratoria les habían hecho un examen médico. Sin embargo, con relación con el acceso a la atención médica manifestaron que los médicos solo están por horarios y que en casos de urgencias no hay nadie que les atiende. Respecto a la atención psicológica manifestaron que era limitada y que solo algunas migrantes habían tenido acceso a esta. Uno de los migrantes detenidos en la Estación Migratoria Siglo XXI manifestó:

*Yo he estado aquí [refiriéndose a la estación migratoria] por 7 meses... Y también tengo un problema. Yo tengo una hernia. Yo necesito una operación. Una cirugía. Yo se los dije hace tiempo, pero ellos [refiriéndose a los funcionarios del INM] dicen que ok... Luego ellos me dicen que me vaya. Yo no sé qué sucede. Me duele, me duele mucho. No puedo dormir<sup>589</sup>.*

560. En su respuesta al presente informe, el Estado informó que cada delegación del INM tiene convenios suscritos en materia de salud con la Secretaría de Salud estatal. Para octubre de 2013, el INM había firmado 17 de esos convenios en los estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas<sup>590</sup>.

<sup>589</sup> Testimonio de un migrante haitiano a la delegación de la CIDH en Tapachula (Chiapas), el 28 de julio de 2011.

<sup>590</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 19.

### c. **Comunicación con familiares y con el mundo exterior**

561. Algunos de los migrantes detenidos en la Estación Migratoria de Iztapalapa indicaron que recibían tarjetas para realizar llamadas telefónicas, pero otras dijeron que debían pagar por las tarjetas, y adicionalmente las personas allí detenidas no tienen acceso a Internet. Sobre esta cuestión, una migrante detenida manifestó que

*Lo más importante, por el estado emocional en el que uno se encuentra cuando la detienen es que le dejen hacer una llamada gratuita, porque no saben si la persona lleva dinero o se le perdió o ya no tiene o se lo robaron. Una llamada no cuesta nada para la seguridad emocional y mental de todo migrante. Así sea una llamada al día. Es importante por el hecho de que nosotras venimos y nuestros familiares no saben cómo estamos. Entonces si nos agarran, tenemos derecho a avisarles, “Mira, nos agarraron y voy de nuevo para mi país, no sé cuándo, no te preocupes”. Lo importante es que el inmigrante tenga derecho a una llamada gratuita porque muchas venimos sin dinero<sup>591</sup>.*

562. Por su parte, el Estado expresó que a partir de 2008 se estableció una alianza entre Nextel de México, el Gobierno Federal (a través del INM) y el UNICEF para salvaguardar el derecho de los NNA migrantes no acompañados a comunicarse a través de una llamada gratuita con sus padres o familiares cercanos en donde sea que se encuentren. Con base en dicha alianza, México informó que se instalaron líneas telefónicas a partir de 2008 en 19 estaciones migratorias del INM para que los NNA tengan acceso al derecho al contacto familiar<sup>592</sup>.

563. La posibilidad de acceso a una comunicación económica, segura y regular es de particular importancia para las personas bajo detención migratoria. La compleja situación en la que se encuentran los migrantes, alejados de sus familias y seres queridos, contribuye a aumentar su situación de vulnerabilidad, de inseguridad y de sufrir afectaciones psicológicas, y las cuales en algunos casos llegan a tener repercusiones sobre su salud física. En general, la Comisión considera que los servicios de comunicación a los que pueden acceder las personas detenidas en las estaciones migratorias requieren ser mejorados. En especial, a través de la habilitación de acceso telefónico, acceso a correo electrónico y otros servicios de comunicación a través de Internet de forma periódica, frecuente y gratuita.

<sup>591</sup> Testimonio de una migrante salvadoreña a la delegación de la CIDH en Tapachula (Chiapas), el 28 de julio de 2011.

<sup>592</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 19.

#### **d. Acceso a asistencia legal y monitoreo independiente periódico**

564. El Relator también fue informado sobre la existencia de serias limitaciones en el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las estaciones migratorias para dar asistencia legal a los migrantes detenidos y realizar labores de monitoreo de las condiciones de detención en las estaciones migratorias y estancias provisionales de forma privada y con pleno acceso a todas la áreas de los centros de detención. La Comisión fue informada de que el INM impedía el ingreso de organizaciones de la sociedad civil en las estaciones migratorias o les ponía condiciones que dificultaban su tarea y que les impedía realizar las visitas de manera pronta. Un grupo de mujeres centroamericanas detenidas en la Estación Migratoria Siglo XXI manifestaron que a pesar de haberlo solicitado no habían tenido acceso a asistencia legal, ni tampoco habían tenido contacto con organizaciones de derechos humanos.

565. La Comisión ha tenido conocimiento de situaciones en las que las entrevistas a migrantes detenidos eran llevadas a cabo en presencia de funcionarios del INM y en áreas que no permitían que los entrevistadores pudieran tomar notas de los testimonios de manera adecuada<sup>593</sup>. La falta de privacidad impedía que las personas migrantes pudiesen informar acerca de irregularidades en los lugares de detención o presentar algún tipo de denuncia en materia de derechos humanos.

566. Sobre esta cuestión, el Estado mexicano señaló que el procedimiento para el ingreso a las estaciones migratorias y estancias provisionales se encuentra regulado en el *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM*, publicado el 8 de noviembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. Según los datos proporcionados por el Estado, en 2012 se autorizó la entrada a 21 organizaciones no gubernamentales y entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2013 se autorizó la entrada de 16 organizaciones no gubernamentales<sup>594</sup>. La información suministrada no permite saber si el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales por parte de las organizaciones no gubernamentales se permitió de manera sencilla y regular o si por el contrario fue algo muy excepcional.

567. Sobre esta cuestión la Comisión se permite recordar que por la naturaleza de los derechos que están en juego, una vez que el Estado tiene personas detenidas bajo su custodia, se debe garantizar el monitoreo de las condiciones de detención por parte de organizaciones independientes. Por tal razón, el Estado debe implementar las medidas que sean necesarias para que se garantice el monitoreo de la detención migratoria por organizaciones de la sociedad civil, representantes consulares y organismos nacionales e internacionales, tales como el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la OIM, el CICR, de manera que se verifiquen las

<sup>593</sup> Véase, i(dh)eas, *El Laberinto de la Impunidad*. México, pp. 106-107.

<sup>594</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 19.

condiciones en las que se encuentran los migrantes privados de libertad, así como la forma en la que las autoridades garantizan el acceso a sus derechos en el marco de los procedimientos migratorios o de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiados. En este orden de ideas, la Comisión insta al Estado mexicano a que permita y facilite el acceso de las personas y organizaciones antes señaladas a lugares en los que se encuentren detenidas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional. Asimismo, estima que las autoridades no deben requerir a las personas y organizaciones mencionadas el tener que requerir un permiso con demasiada anticipación, ya que además de resultar inadecuado, impide que el monitoreo cumpla con su finalidad.

## E. Conclusiones

568. La información recabada por la delegación de la CIDH en el marco de la visita y con posterioridad a esta evidencia una serie de contradicciones en la política migratoria mexicana. Si bien tras la entrada en vigor de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, la Ley de Migración y su Reglamento, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento, así como otras normas adoptadas durante los últimos años reflejan que el Estado mexicano ha dado una mayor preeminencia al abordaje de la migración internacional basado en un enfoque de derechos humanos, lo cual representa un gran avance, al mismo tiempo se mantiene un enfoque de seguridad nacional en el abordaje de la migración, al igual que subsisten normas y prácticas que van en contra del respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes y de otras personas en el contexto de la movilidad humana. En este contexto, la detención migratoria automática es una de las mayores preocupaciones para la Comisión.

569. Al momento en que las autoridades mexicanas entran en contacto con un migrante, solicitante de asilo, refugiado u otra persona en necesidad de protección internacional que no puede comprobar que se encuentra en situación migratoria regular, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Migración, la aplicación de la detención migratoria, automática constituye la regla y no la excepción. Asimismo, una vez que los migrantes se encuentran en detención migratoria sus posibilidades de ser liberados mientras se adelantan sus procedimientos migratorios son mínimas; mucho más cuando interponen recursos tendientes a cuestionar su detención, dado que no hay un límite temporal para la detención migratoria en esta clase de supuestos. La Comisión observa que en la actualidad la detención y la deportación de migrantes representan los principales mecanismos de control migratorio tendientes a disuadir la migración irregular en México<sup>595</sup>.

<sup>595</sup> En este sentido, también véase CERIANI CERNADAS, Pablo, Prologo. “El Laberinto Mexicano”. Política Migratoria y Derechos Humanos”, en: i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C, *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad. Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. Ciudad de México: i(dh)eas, 2011, p. 10.

570. Entre los avances normativos recientes, la Comisión reconoce la importancia de que la Ley de Migración reconoce el principio del interés superior del niño como un principio orientador en materia migratoria, a la vez que desarrolla principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo cual coloca a México en una posición de avanzada en el reconocimiento normativo de los derechos de NNA migrantes. Sin embargo, el hecho de que tanto en la ley como en la práctica se mantenga la detención de NNA migrantes y de que las medidas alternativas a la detención sigan siendo la excepción en estos casos representan aspectos de suma preocupación para la Comisión y no se corresponden con el principio del interés superior del niño, el principio de la unidad familiar y la obligación del Estado de adoptar medidas de protección que los NNA migrantes requieren en razón de su edad y de sus situaciones particulares de vulnerabilidad.

571. Si bien la entrada en vigor de la Ley de Migración y de su Reglamento han significado un avance en cuanto a mayor abordaje desde un enfoque de derechos humanos en la gestión de la migración, y en particular a través del establecimiento de garantías del debido proceso que deben ser garantizadas en el marco de los procedimientos migratorios, la Comisión considera que un cambio de paradigma real por parte del Estado requiere que se adopten todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar la excepcionalidad de la detención migratoria y el establecimiento como regla general de medidas alternativas a la detención.

572. Nuevamente, la Comisión reconoce que la nueva normativa migratoria y en materia de refugio da un amplio reconocimiento a las garantías procesales que las autoridades deben respetar desde el momento en que detienen a una persona por razones migratorias, así como en el marco de los procedimientos administrativos migratorios y en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Sin embargo, la información de la que dispone la Comisión evidencia que este amplio reconocimiento de garantías procesales aún no se refleja en la práctica de las autoridades que ejercen funciones de control migratorio, lo cual tiene un serio impacto para que los migrantes y las personas sujetas a protección internacional puedan defenderse adecuadamente en los procedimientos de los cuales son parte.

573. Tal como se mencionó anteriormente, en consideración del principio según el cual la detención migratoria debe ser excepcional, las condiciones de detención adquieren una relevancia especial. En este sentido, la Comisión manifiesta su preocupación dado que los centros de detención migratoria reflejan un carácter carcelario. La Comisión también expresa su preocupación respecto a la información relativa a condiciones hacinamiento, malos tratos y condiciones precarias de detención en muchas de las estaciones migratorias, en especial la falta de higiene, la inadecuada atención médica y los obstáculos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil para realizar labores de monitoreo en los centros de detención migratoria. Las condiciones bajo las cuales se lleva la detención migratoria conllevan a violaciones a los derechos de las personas que se encuentran sujetas

a esta clase de medidas, en particular sus derechos a la integridad personal, las garantías del debido proceso, la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de los NNA, el derecho a solicitar y recibir asilo y la protección judicial.

574. Por último, la Comisión desea llamar la atención sobre la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la migración en la elaboración políticas y leyes en materia migratoria. Durante el proceso de elaboración de la Ley de Migración y de su Reglamento, la Comisión recibió múltiples quejas por parte de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan respecto a los obstáculos interpuestos por el Estado mexicano tendientes a limitar su participación en estos procesos. Para la Comisión es de especial preocupación declaraciones como las hechas por el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria<sup>596</sup>, tras la publicación del Reglamento, al señalar que en el proceso de elaboración del Reglamento el Estado mexicano había simulado la participación de las organizaciones de la sociedad civil que promueven y defienden a las personas migrantes<sup>597</sup>.

575. México cuenta con una de las redes más grandes de académicos y de organizaciones de la sociedad civil en materia de migración y refugio, lo cual es un insumo invaluable que debe ser debidamente considerado en la elaboración de sus políticas migratorias y de refugio. En este sentido, la experticia de estos actores es el principal aval para su participación real y efectiva en esta clase de procesos. Un cambio de paradigma en materia migratoria, a criterio de la Comisión, debe comprender incluir la participación real y efectiva de todos aquellos actores que trabajan alrededor de las personas migrantes y sujetas a protección internacional, lo cual implica el trabajo coordinado entre las instituciones del Estado federal, los entidades federales con las organizaciones de la sociedad civil, académicos y organismos internacional que trabajan en esta materia en generar mecanismos de colaboración y espacios de diálogo y consulta que redunden en la protección de los derechos humanos de estas personas. Por estas razones, la Comisión estima de suma importancia que el Estado establezca un mecanismo abierto, plural y con reglas claras de participación, retroalimentación y rendición de cuentas en la elaboración de las políticas, leyes y prácticas en materia migratoria y de refugio.

<sup>596</sup> El Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria se encuentra conformado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH); la Coalición Pro defensa del Migrante de Baja California; la Dimensión Pastoral para la Movilidad Humana; FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A.C.; I(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos; el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM); el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI); el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE); Movimiento Migrante Mesoamericano (M3); la Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (NALACC); Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM); Sin Fronteras, IAP; Manuel Ángel Castillo García, Grupo Guatemala - México; Leticia Calderón, analista en temas migratorios; Elba Coria, consultora; Gisele Lisa Bonnici, consultora; José Antonio Guevara, consultor; Karina Arias, Consultora.

<sup>597</sup> Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Comunicado de prensa: Reglamento de la Ley de Migración se publica con cambios, pero persisten problemas de fondo que vulneran los derechos humanos de la población migrante en México*. México, D.F., 1 de octubre de 2012. [Documento en archivo de la Comisión].

576. Las recomendaciones que se formulan a continuación están dirigidas a que el Estado mexicano adopte todas las medidas que sean necesarias para garantizar que sus políticas, leyes y prácticas orientadas a la gestión de la migración irregular se encuentran acorde con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y en particular con el respeto y garantía de los derechos a la libertad personal, la integridad personal, el derecho a buscar y recibir asilo, las garantías del debido proceso y la protección judicial.

## F. Recomendaciones

577. A la luz de las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:

### **Los Estados Unidos Mexicanos deben:**

#### **En materia de acciones de revisión, verificación y control migratorio:**

1. Adoptar las medidas necesarias para garantizar que no se lleven a cabo acciones de revisión, verificación y control migratorio, así como los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados *de facto* exclusivamente en el aspecto físico de la persona, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso.

#### **En materia de detención migratoria:**

2. Establecer por vía legal una presunción general de la libertad personal de migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional. La detención de migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional es una medida intrínsecamente indeseable, por lo cual debe ser una medida excepcional, aplicada como medida de último recurso y por el menor tiempo posible.
3. Implementar un mecanismo de evaluación de riesgos que parta de una presunción a favor de la libertad y establezca criterios claros para determinar los casos excepcionales en los que la detención migratoria es procedente.
4. Establecer y ampliar por vía legal las medidas alternativas a la detención migratoria ya existentes; la aplicación de estas medidas debe funcionar como la regla en casos de migrantes en situación irregular, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional que se encuentren en el marco de un procedimiento tendiente a determinar su situación migratoria o en un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. En este orden de ideas, para que las medidas alternativas a la detención sean efectivas es necesario fortalecer las condiciones de acogida y el apoyo en la comunidad.

5. Adoptar medidas legislativas que garanticen que las personas en una situación de vulnerabilidad, tales como los refugiados, las víctimas de trata de personas, las víctimas de delitos, los NNA, los sobrevivientes de tortura y traumas, las mujeres embarazadas, las madres lactantes, los adultos mayores, las personas con discapacidad o quienes tienen necesidades de salud física o mental, no sean puestos bajo detención migratoria.
6. Adoptar medidas legislativas que garanticen que los NNA – independientemente de que estén acompañados o no acompañados –no sean puestos bajo detención migratoria. El interés superior de los NNA debe ser protegido de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana y las obligaciones emanadas de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los NNA no deben ser separados de sus familiares o tutores, y si no están acompañados, deben realizarse arreglos para su cuidado a cargo de un organismo capacitado y especializado para llevar a cabo tal función.
7. Garantizar que el procedimiento para determinar el interés superior del niño sea dirigido por un organismo técnico especializado, independiente de la autoridad migratoria, que realice una evaluación que considere las características particulares de cada caso.
8. Fortalecer mecanismos de coordinación y canalización entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil, de forma que se facilite la implementación de medidas alternativas a la detención.

**En materia de garantías procesales y protección judicial:**

9. Garantizar que la decisión sobre la detención migratoria se ejerza de acuerdo con las obligaciones convencionales, constitucionales y legales del Estado mexicano, que no sea arbitraria y que esté sujeta a una revisión judicial periódica. Las personas detenidas deben tener el derecho a recurrir la legalidad de su detención, la cual debe incluir el derecho de asistencia legal y el poder de un juez o tribunal de ordenar la liberación del detenido, la cual debe ser cumplida oportunamente por las autoridades del INM.
10. Informar a las personas bajo detención migratoria sobre su derecho a solicitar asistencia consular, y que existan los medios para que puedan comunicarse con sus consulados en caso de que lo requieran.
11. Adoptar las medidas necesarias para que la duración de la detención migratoria sea por el menor tiempo posible y con límites definidos sobre la duración de la detención migratoria, los cuales deben ser cumplidos estrictamente.
12. Realizar las modificaciones legales que sean necesarias para garantizar que ningún migrante, solicitante de asilo, refugiado u otras personas en necesidad de protección internacional sea sometida a detención migratoria indefinida.

13. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar, no solo por vía legal, sino particularmente en la práctica de las autoridades del INM, que desde el momento en que se inicie un procedimiento administrativo migratorio, así como cuando se decida detener a un migrante, se salvaguarden las garantías del debido proceso reconocidas en la Convención Americana, la Constitución mexicana, la Ley de Migración, así como en otras normas aplicables. Esto incluye el derecho de estas personas a contar con las condiciones necesarias para que pueden defenderse en el marco de los procedimientos migratorios que se les adelantan y cuestionar las decisiones que les afecten. En este sentido, se debe garantizar que en todas las fases de sus procedimientos migratorios las personas involucradas cuentan con asistencia jurídica y traductores, se les informa sobre sus derechos, mecanismos e instancias para recurrir dichas decisiones, y que estas se encuentren debidamente fundamentadas.
14. Garantizar que la autoridad encargada de llevar a cabo la revisión cuente con la independencia y autonomía suficiente para la toma de decisiones, con acceso a conocimientos especializados y medios para tomar decisiones fundamentadas. A su vez, debe garantizarse que los solicitantes de la condición de refugiados tengan acceso efectivo a protección judicial.
15. Garantizar que los migrantes solo sean expulsados por decisión de la autoridad competente en el marco de un procedimiento establecido anteriormente por ley y en el cual el migrante haya tenido la posibilidad de defenderse en concordancia con los estándares interamericanos de debido proceso.
16. Establecer por vía legal un mecanismo para que las personas que sean deportadas o repatriadas puedan iniciar o dar continuidad a acciones legales a través de sus consulados.

#### **En materia de condiciones de detención:**

17. Garantizar que las condiciones de detención de las estaciones migratorias y las estancias provisionales cumplan con los estándares mínimos de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y desarrollados en mayor detalle en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la CIDH. En este orden de ideas, es de particular importancia la eliminación de cualquier práctica orientada a castigar a las personas bajo detención migratoria, en especial cualquier forma de incomunicación forzada.
18. Garantizar el acceso a atención médica primaria en las estaciones migratorias y en las estancias provisionales. En caso de que las personas bajo detención migratoria necesiten cuidados médicos especializados, el Estado deberá garantizar que tengan acceso a estos.
19. Asegurar que las personas que se encuentran bajo detención migratoria puedan mantener una comunicación expedita con sus familiares, abogados

y/o tutores. Para este efecto se debe garantizar el acceso gratuito a Internet y teléfono en las estaciones migratorias y las estancias provisionales.

20. Garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a estaciones migratorias, estancias provisionales, así como cualquier otro lugar en el que puedan ser detenidos migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional para prestar asistencia humanitaria, jurídica, así como para monitorear las condiciones en que se encuentran las personas que se encuentran allí detenidas y las condiciones de estos lugares. Para tal efecto, el Estado deberá establecer regulaciones claras que no hagan que el ingreso de las organizaciones de la sociedad civil a los centros de detención migratoria dependa de la discrecionalidad de autoridades estatales. La Comisión considera que, en tanto se cumpla con los horarios de visita, se debe permitir el ingreso de las organizaciones de la sociedad civil y de los representantes legales de los migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional sin previo aviso a los centros de detención migratoria y otros lugares en donde se puedan estar detenidas estas personas.



## CAPÍTULO IV

# Los migrantes en México: igualdad, no discriminación y derechos económicos, sociales y culturales

### A. Consideraciones generales

578. En la actualidad México representa el principal destino para cientos de miles de migrantes. De acuerdo con el último censo de población, en 2010 México contaba con 961 121 migrantes internacionales.<sup>598</sup> Según el INM, de noviembre de 2008, fecha en la que comenzó el programa de regularización migratoria 2008-2011<sup>599</sup>, a finales de 2011, se habían regularizado 10 122 extranjeros que se encontraban en situación irregular en México<sup>600</sup>. De acuerdo con la información suministrada por las autoridades, la mayoría de los migrantes que regularizaron su situación migratoria eran centroamericanos.

579. Un gran número de migrantes económicos, en su mayoría provenientes de Guatemala, suelen dirigirse, principalmente, a estados fronterizos para trabajar como jornaleros agrícolas o en labores domésticas en las principales ciudades de la frontera sur.<sup>601</sup> En Chiapas es común la presencia de trabajadores agrícolas provenientes en su mayoría de Guatemala, quienes se dedican a trabajar en las fincas de la región del Soconusco.<sup>602</sup> De acuerdo con información del INM, entre 2008 y 2012 se otorgaron 134 974 tarjetas de visitante de trabajador fronterizo (TVTF)<sup>603</sup> y se expidieron 361 747

<sup>598</sup> INEGI, *Censo de Población y Vivienda de 2010*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo63&s=est&c=23634>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>599</sup> El Programa de Regularización Migratoria permitía la obtención de la calidad de inmigrante (FM2) como profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas y deportistas o asimilados. Este programa estuvo dirigido a los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional con anterioridad al 1 de enero de 2007 y manifestasen su interés de residir en el mismo. El programa entró en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2008 y se aceptaron nuevas solicitudes hasta el 11 de mayo de 2011.

<sup>600</sup> INM, Centro de Estudios Migratorios, *Estadísticas migratorias básicas*, vol. 4. México, D.F., julio 2011, p. 4 [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>601</sup> i(dh)eas, *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. Ciudad de México: i(dh)eas, 2011, p. 35.

<sup>602</sup> CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México*. 141 Período de Sesiones, Washington, D.C., 28 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=122&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>603</sup> Hasta octubre de 2012 la información incluye a los guatemaltecos y beliceños documentados con la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), en los términos del art. 42, Fracc. III de la Ley General de Población y de los arts.

tarjetas de visitante regional (TVR)<sup>604</sup> a guatemaltecos y beliceños<sup>605</sup>, a través de la cual se les permite ingresar a poblaciones fronterizas del sur de México hasta por 3 días<sup>606</sup>.

## B. Normas y estándares internacionales aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales respecto de las personas migrantes

580. De acuerdo con el Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio<sup>607</sup> y, en general, de establecer sus políticas migratorias, las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de los tratados de derechos humanos que han suscrito a nivel internacional.

581. A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los Estados partes tienen la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en los instrumentos interamericanos y a garantizar su pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En general, los derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos aplican para todas las personas, independientemente de su nacionalidad, de su situación migratoria, de que sean apátridas o de cualquier otra condición social<sup>608</sup>. En virtud de lo anterior, los Estados Partes del Sistema Interamericano tienen la obligación general

---

162 y 163 de su Reglamento. A partir de noviembre incluye a los nacionales de Guatemala y Belice documentados con la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo, en los términos del art. 52, Fracc. IV de la Ley de Migración; de los arts. 134 y 136 de su Reglamento y los arts. 75, 76 y 77 de los lineamientos para trámites y procedimientos migratorios.

<sup>604</sup> Hasta octubre de 2012 la información incluye a los guatemaltecos y beliceños documentados con la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), en los términos del art. 42, Fracc. IX de la Ley General de Población. A partir de noviembre incluye a los nacionales de Guatemala y Belice documentados con la Tarjeta de Visitante Regional, en los términos del art. 52, Fracc. III de la Ley de Migración; de los arts. 132 y 136 de su Reglamento y de los arts. 72, 73 y 74 de los lineamientos para trámites y procedimientos migratorios.

<sup>605</sup> INM, *Boletines estadísticos*. México, 2012. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines\\_Estadisticos](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. En este mismo sentido, véase Intervención del subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes. Washington, 27 de octubre de 2011, p. 7. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>606</sup> Para mayor información sobre estos tipos de visados, véase ANCEHITA PAGAZA, Alejandra Constanza y BONNICI, Gisele Lisa, *¿Quo Vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de los sistemas de trabajo temporal migratorio en Norte y Centroamérica*. México: INEDIM, 2013, p. 103 y ss.

<sup>607</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Observación general n° 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto", en: *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos*. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), 2008, p. 225.

<sup>608</sup> Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", artículo 3.

de garantizar todos y cada uno de los derechos que se deriven de los instrumentos del Sistema Interamericano que hayan reconocido, sin discriminación entre nacionales y migrantes. La protección de los derechos de los migrantes, extranjeros, no nacionales y apátridas se deriva de la obligación general de no discriminación en el ejercicio de los derechos.

582. Al igual que los derechos civiles y políticos, el principio de universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales aplica para todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados, sin que sean permisibles distinciones en razón de su nacionalidad, situación migratoria, apatridia o cualquier otra condición social. La Comisión estima necesario destacar que independientemente de la nacionalidad o de la situación migratoria de las personas, de conformidad con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”), los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias tanto en el orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su nivel de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>609</sup>.

583. Al igual que la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador establece que los Estados tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el dicho Protocolo, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>610</sup>. Al referirse a la condición jurídica y los derechos de los migrantes en situación irregular, la Corte Interamericana ha señalado que en la etapa actual del derecho internacional “el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”<sup>611</sup>. En mayor detalle, la Corte ha señalado que “el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado. Es decir, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa”<sup>612</sup>.

<sup>609</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”), artículo 1.

<sup>610</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”), artículo 3.

<sup>611</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párr. 101.

<sup>612</sup> Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. 2005, párr. 155. Citando *Condición Jurídica y*

584. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que sin perjuicio de la aplicación del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el cual establece que “[l]os países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”, que

[n]o se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean<sup>613</sup>.

585. La Comisión comparte lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al sostener que el hecho de que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “PIDESC”) prevea la “progresiva efectividad” no se debe interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo respecto a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>614</sup>. Asimismo, el Comité sostuvo que los Estados tienen la obligación mínima de garantizar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos del Pacto. En mayor detalle, el Comité señaló que

es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que

---

*Derechos de los Migrantes Indocumentados*, supra nota 95, párr. 118.

<sup>613</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E.C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 30. Citando la Observación general n°30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

<sup>614</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. UN Doc.HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), 14 de diciembre de 1990, párr. 9.

están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas<sup>615</sup>.

586. Si bien la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador reconocen el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de forma inmediata, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en el Protocolo. Esta obligación de efecto inmediato también se encuentra reconocida en el artículo 2 del PIDESC. De lo anterior se desprende la prohibición de los Estados de adoptar medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

### **C. Principales preocupaciones en torno a los procedimientos migratorios, el derecho a la nacionalidad y los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en México**

587. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley de Migración, podrán permanecer en el territorio mexicano los extranjeros que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones de estancia: visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, visitante regional, visitante trabajador fronterizo, visitante por razones humanitarias, visitante con fines de adopción, residente temporal, residente temporal estudiante y residente permanente.

#### **1. Regularización y acceso a la documentación migratoria**

588. De acuerdo con la información suministrada por las organizaciones de la sociedad civil, las principales dificultades que enfrentan las personas migrantes al intentar regularizar su situación migratoria son, en primer lugar, la falta de recursos económicos, y en segundo lugar, el no hablar el idioma español.<sup>616</sup> Esto a pesar de que el artículo 14 de la Ley de Migración prevé el nombramiento de oficio de un traductor o intérprete cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español. La Comisión fue informada de que en la práctica este problema persiste.

589. El Relator y la delegación de la CIDH fueron informados que en el caso de las mujeres que tienen pareja mexicana, la documentación para su estancia regular en México las autoriza únicamente para vivir al lado y bajo la dependencia de dicha persona. Esta situación genera una doble dependencia de las mujeres respecto de sus parejas, por un

<sup>615</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. UN Doc.HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 14 de diciembre de 1990, párr. 10.

<sup>616</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 38.

lado, las hace depender para la renovación del documento y, por otro, porque las confina a depender económicamente de su pareja. Esta situación es aún más problemática en casos de violencia intrafamiliar, ya que inhibe a las víctimas de buscar ayuda ante las autoridades por miedo a ser deportadas y por no contar con los medios para subsistir. Asimismo, la Comisión fue informada de que el tiempo para obtener la documentación migratoria es excesivo en algunos casos, sin que se tenga en cuenta la urgencia de obtener el documento migratorio en estos casos. En la Ciudad de México, la delegación de la Comisión recibió el testimonio de una migrante que señaló

*Yo conocí a mi exesposo en Cali [Colombia] como hacia el 2002 [...] En el 2004 me fui para México porque mi exesposo era de allí. Yo tenía una hija de una relación anterior que tenía 11 años. Con ella viajé a México para ir a vivir con mi exesposo con una visa de dependiente económica. Cuando llegamos me di cuenta de que él era muy machista. Después de que llegamos comenzó a maltratarnos verbal y emocionalmente a mi hija y a mí [...] Después de un mes ya empezó el maltrato físico. Una vez le dieron unos celos en la calle y me encerró con mi hija en un cuarto. Había veces que nos encerraba hasta 3 días sin darnos nada de comida [...] Él me retuvo el pasaporte y otros documentos y me amenazaba constantemente con denunciarme a Migración para que me deportaran. Como en enero o febrero de 2005 él empezó a ir a Migración a poner quejas en mi contra [...] En el 2005, me hospitalizaron varias veces porque él me seguía pegando. Una vez estaba borracho y me tiró al piso, empezó a golpearme en la cabeza, yo como pude me escapé a donde la señora de enfrente. Quedé ciega 15 días y me rompió el oído izquierdo. Yo denuncié eso en el CAVI [Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar], pero el Ministerio Público nunca investigó. Después de eso empecé a recibir tratamiento psicológico y solicité el divorcio. En represalia, mi marido sobornó a un agente de Migración para que me amenazara que me iban a deportar [...] Por todo esto yo solicité un cambio de visado de dependiente a independiente, de forma que pudiera trabajar y regularizar mi situación migratoria en México, sin embargo, por una alerta migratoria que había puesto mi exesposo en Migración me dijeron que tenía 30 días para abandonar el país [...] La alerta migratoria entorpeció el procedimiento migratorio y el de divorcio. Migración tenía que dar un permiso para que pudiera divorciarme, y para eso tenía que pagarles 5700 pesos para que me autorizaran el divorcio. El divorcio y el cambio de visado se tardaron varios años por todo eso [...] En diciembre de 2010 cuando fui a renovar mi visado por el FM2 tenía otra alerta migratoria [...] En marzo [de 2011] me dieron la FM2 solo con autorización para trabajar, pero no para estudiar y me cobraron el impuesto por cambio de actividad, en circunstancias en que me encontraba exenta de pago por ley y había solicitado oportunamente dicha exención. Tuve que esperar cinco años antes de que pudiera regularizar mi situación migratoria y obtener el reconocimiento de mis derechos<sup>617</sup>.*

<sup>617</sup> Testimonio de una migrante colombiana recibido en Ciudad de México por el Relator sobre Derechos de los Migrantes, 25 de julio de 2011.

590. Otro aspecto que la Comisión considera necesario abordar tiene que ver con la situación de las familias de los trabajadores migrantes; en concreto, cuando los cónyuges e hijos de los trabajadores migrantes ingresan al país bajo la modalidad de dependientes económicos del trabajador migrante. La Comisión observa que la dependencia económica por parte de los familiares respecto de los trabajadores migrantes y sin que cuenten con otras posibilidades de obtener ingresos puede conllevar a efectos desproporcionados sobre los familiares de los trabajadores migrantes. Las mujeres suelen ser las más afectadas por esta situación,<sup>618</sup> dado que su condición migratoria de dependientes no les permitiría trabajar.

## 2. Reconocimiento del derecho a la nacionalidad

591. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 30 establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Con relación a la adquisición de la nacionalidad mexicana por nacimiento, esta norma establece los siguientes supuestos: a) serán nacionales mexicanos aquellos que nazcan en territorio mexicano, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; b) los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; y c) los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y d) los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. En lo concerniente a la adquisición de nacionalidad por naturalización, la norma establece que esta se adquirirá por: a) los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y b) la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio mexicano y cumplan con los demás requisitos que para tal efecto establezca la ley.

592. En adición a lo anterior, el artículo 9 de la Ley de Migración reconoce que los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte, en contraposición con lo que establecía el derogado artículo 68 de la Ley General de Población<sup>619</sup>.

<sup>618</sup> En la frontera sur de México se puede apreciar un fenómeno de “feminización de la migración” por el gran número de mujeres que acompañan a sus esposos que migran a México a trabajar en el sector agrícola. CANALES, Alejandro y Otros, “Migración y Salud en Zonas Fronterizas: Informe de Cinco Fronteras Seleccionadas”, CELADE, Santiago 2010, p. 38. Disponible <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/42081/P42081.xml&xsl=/celade/tp/p9f.xsl>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>619</sup> El derogado artículo 68 de la Ley General de Población establecía que:

Los jueces u oficiales del registro civil no celebraran ningún acto en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de este, de su legal estancia en el país, excepto los registros de nacimiento en

593. Al respecto, la Comisión recibió información respecto de casos en los que funcionarios del Registro Civil se niegan a inscribir en el registro de nacimiento a los hijos de migrantes en situación migratoria irregular que han nacido en México. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, los migrantes en situación migratoria irregular son objeto de discriminación al momento de solicitar la inscripción de nacimiento de sus hijos nacidos en territorio mexicano. Lo anterior se encuentra en contravención con lo establecido por el artículo 30 de la Constitución Política de México, el cual establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

594. Si bien la Comisión valora positivamente el decreto mediante el cual se adicionó un tercer párrafo al Código Civil del estado de Chiapas, mediante el cual se prevé específicamente que bajo ninguna circunstancia se negará el registro del nacimiento de un menor nacido en territorio de dicho estado, cuando sea hijo de padre, madre o ambos de nacionalidad extranjera que carezcan de documento que acredite su legal estancia en territorio mexicano, y ordena que se anote el nombre de los padres en el mismo, la Comisión fue informada de que aún persiste en algunas oficinas de registro civil del estado de Chiapas la denegación a la inscripción de niñas y niños mexicanos de padres extranjeros.<sup>620</sup> Por tal razón, la Comisión insta al Estado a que continúe adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar la inscripción de hijos de personas migrantes, sin distinción de la situación migratoria de sus padres.<sup>621</sup>

595. El Relator y la delegación de la CIDH fueron informados que uno de los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos de los migrantes que tienen como destino a México tiene que ver con el no otorgamiento de documentos, tales como el acta de nacimiento a los hijos de migrantes en situación irregular que nacen en territorio mexicano,<sup>622</sup> lo cual tiene un impacto directo sobre su derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, sobre los derechos del niño y en el acceso a derechos a la educación y la salud. Más allá del impacto que tiene sobre los derechos de estas niñas y niños, esta clase de situaciones también repercute sobre sus padres, quienes podrían acceder a una legal estancia en México por tener un vínculo familiar con una persona mexicana.

---

tiempo, y de defunción, en los términos que establezca el reglamento de esta ley. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.

En todos los casos deberán asentarse las comprobaciones a que se refiere este artículo y darse aviso a la Secretaría de Gobernación del acto celebrado.

Los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscribirán en el registro nacional de extranjeros, dentro de los treinta días siguientes a su realización.

<sup>620</sup> Código Civil del estado de Chiapas, art. 56.

<sup>621</sup> Observaciones finales del Comité Trabajadores Migratorios a México, 3 de mayo de 2011, párrs. 39-40.

<sup>622</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p.38.

596. En lo que respecta a la situación de los niños y niñas que nacen en territorio mexicano y cuyos padres son migrantes en situación irregular, la Comisión estima necesario destacar lo establecido por la Corte Interamericana al señalar que la calidad migratoria de los padres no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privar del derecho a la nacionalidad a sus hijos ni del goce efectivo de sus derechos. Además, la situación migratoria de una persona no puede ser la condición para el otorgamiento de la nacionalidad por parte del Estado<sup>623</sup>.

597. La Comisión también fue informada de situaciones en las que hijos de padres mexicanos por naturalización han enfrentado obstáculos para su naturalización, lo cual ha tenido efectos directos en el goce y ejercicio de sus derechos, en particular el derecho a la educación. En algunos casos se les exige a los padres documento de regular estancia para proceder a la inscripción en el registro civil de sus hijos nacidos en México.<sup>624</sup> En el marco de la visita, la delegación de la Comisión recibió el testimonio de una migrante hondureña, quien señaló que

*Como a finales de 1999 me llegó una oferta de unos amigos para que me fuera para los Estados Unidos. Cuando ya estaba allá, conocí a Eduardo, mi pareja. Él es mexicano y también estaba sin papeles como yo [...] En el 2003 nació nuestro hijo, Alex, en los Estados Unidos [...] En el 2009 me detuvieron y después de estar detenida como 2 meses me deportaron a Guatemala. Eduardo no pudo hacerse cargo del niño, así que decidimos que yo me viniera a México para encontrarme acá con el niño y vivir con la familia de Eduardo; eso fue como en enero de 2010 [...] Alex viajó solo a México con una visa de turista el 28 de marzo de 2010 [...] Los de Migración me dieron una FM3, pero yo lo que necesito para poder vivir y estar con mi hijo en México es una FM2. Yo con eso no puedo trabajar, y a Alex no le permiten ingresar a la escuela primaria. No he podido inscribir a Alex como mexicano porque me piden regular mi situación migratoria. Además, me multaron con 5700 pesos por entrar sin papeles y después la bajaron a 3500 pesos. La multa la recurrimos con ayuda del Instituto para las Mujeres en la Migración. Los trámites de la naturalización están detenidos porque no he podido pagar la multa [...] Esos trámites se han demorado mucho. En octubre de 2010 presenté una solicitud de regularización migratoria para ambos, acompañando una carta de la Embajada hondureña como apoyo<sup>625</sup>.*

598. La Comisión considera que de la mano con las reformas legales debe existir una extensa capacitación y sensibilización de los funcionarios del Estado. Asimismo, estima de suma importancia que exista difusión de los derechos y garantías que se reconocen a partir

<sup>623</sup> Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, sentencia 8 de Septiembre de 2005. Párr.156. Citando, Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párr. 134.

<sup>624</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 38.

<sup>625</sup> Testimonio de una migrante hondureña recibido en Ciudad de México por el Relator sobre Derechos de los Migrantes, 25 de julio de 2011.

de la nueva legislación en materia migratoria, ya que las organizaciones de la sociedad civil han señalado que en algunos casos los migrantes en situación migratoria irregular no acuden a inscribir a sus hijos e hijas en el Registro Civil por temor a ser detenidos y posteriormente deportados. La Comisión ha sido informada de que estas situaciones han llegado a tal punto que en algunos casos los migrantes solicitan a familiares o conocidos de nacionalidad mexicana que los inscriban como hijos suyos.<sup>626</sup>

### 3. Derechos laborales

599. La información recabada por la Comisión evidencia que los trabajadores migrantes suelen estar en una situación de mayor vulnerabilidad respecto de sus pares mexicanos en lo que concierne al respeto y garantía de sus derechos laborales. La información presentada por organizaciones de la sociedad civil señala que algunos migrantes declaran recibir la mitad de los que se les pagan a los mexicanos por día trabajado, que a veces no se les paga lo prometido o simplemente no se les paga. Sus jornadas laborales son superiores a las ocho horas y en muchos casos documentados no tienen días de descanso.<sup>627</sup> La Comisión observa que el cúmulo de estas situaciones conlleva a que en el contexto de los trabajadores migrantes exista una normalización del abuso y de la explotación. Si bien el principio de no discriminación e igualdad ante la ley obliga a que los Estados garanticen el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, en la práctica el hecho de ser migrantes conlleva a que estas personas no sean consideradas como sujetos de derecho, y esta situación es mucho más gravosa para aquellos que se encuentran en situación migratoria irregular.

600. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO 2009), del total de jornaleros agrícolas en México, un 21,3 % son migrantes.<sup>628</sup> La delegación de la Comisión fue informada que en materia laboral la situación de los trabajadores migrantes en México se asemeja en muchos aspectos a la que padecen los trabajadores agrícolas de origen mexicano. Según los datos recolectados por la ENJO 2009, el 90,9 % de los trabajadores agrícolas no contaba con un contrato de trabajo y un 73 % recibe remuneración por jornal o día de trabajo y un 23,8 % a destajo.<sup>629</sup> Por otra parte, el 60,9 % de los trabajadores agrícolas trabaja 6 días a la semana, mientras que el 13,9 % lo hace todos los días, en particular los trabajadores agrícolas migrantes. Las jornadas de estos trabajadores suelen ser más extensas de lo establecidos por la ley; en muchos casos las realizan bajo condiciones de explotación y generalmente se encuentran expuestos a diversos riesgos en la realización de sus labores. El salario de los jornaleros

<sup>626</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 38.

<sup>627</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 46.

<sup>628</sup> Secretaría de Desarrollo Social, "Estimación de la Población Jornalera Migrante". Disponible <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/archivos/336/file/Estimaciondejornalerosmigrantes.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>629</sup> Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 (ENJO) Disponible en: <http://www.cipet.gob.mx/Jornaleros/index.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

en México está bajo la línea de pobreza rural definida por el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.

601. Por otra parte, la Comisión también recibió información respecto a las condiciones precarias e insalubres en las que viven los trabajadores agrícolas en las fincas cafetaleras y de otros cultivos. En estas fincas los trabajadores migrantes comparten espacio en galpones de cartón o galvanizados llamados “galleras”, los cuales no cuentan con acceso a agua potable y debido a las condiciones de hacinamiento suelen estar expuestos a distintos tipos de enfermedades.<sup>630</sup>

602. La Comisión también fue informada sobre la existencia de un porcentaje significativo de migrantes que realizan trabajo infantil dentro de las labores agrícolas en México. De conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, los niños y niñas tienen derechos laborales, cuyo goce y ejercicio exige un nivel más alto de protección. Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas en su artículo 32 establece que los Estados deben fijar la edad mínima para trabajar y que dispondrán la reglamentación para los horarios y condiciones de trabajo. En mayor detalle, el Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo establece que la misma debe ser determinada por los Estados y que en todo caso no puede ser inferior a los 15 años o los 14 años siempre que se cumplan algunas formalidades establecidas en dicho instrumento<sup>631</sup>. En la misma línea se ubica el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado “A”, fracción III, prohíbe la utilización del trabajo de menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. Asimismo, el precepto constitucional se encuentra previsto en diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo<sup>632</sup>.

603. No obstante las regulaciones establecidas dentro del derecho internacional de los derechos humanos en materia de trabajo infantil, así como por la legislación mexicana, como consecuencia de las condiciones de pobreza y pobreza extrema prevaleciente en países centroamericanos y en algunas partes de México, del total de la población jornalera agrícola en México, el 20,4 % de los trabajadores eran menores de 12 años y cerca de un 40 % menores de 18 años.<sup>633</sup> De acuerdo con la información entregada por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, un 40 % de las mujeres guatemaltecas que cruzan la frontera para trabajar en México lo hace en el servicio doméstico desde los 12 años de edad, en promedio.<sup>634</sup> La Comisión tiene conocimiento de que muchos de los

<sup>630</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 45.

<sup>631</sup> Véase Convenio 138 de 1973 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Edad Mínima, artículos 2.3 y 2.4.

<sup>632</sup> Véase *Ley Federal del Trabajo*, artículos 5, 22, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 191, 267, 541, 988 y 995.

<sup>633</sup> Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 (ENJO).

<sup>634</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 46.

trabajos que realizan las niñas y niños en México los realizan en condiciones incompatibles para su desarrollo físico y psíquico.

604. Otro aspecto de preocupación tiene que ver con la seguridad social de los trabajadores migrantes temporales, dado que no existe una normativa que regule el traspaso de derechos de seguridad social adquiridos en el país de origen o de destino.<sup>635</sup>

605. El Gobierno creó el Programa de Migración para la Frontera Sur de México, que contempla formas migratorias especialmente diseñadas para los trabajadores migrantes de Guatemala y Belice. A pesar de regularizar la situación de los trabajadores migrantes, y así proteger sus derechos, las formas migratorias no los informan de cuáles son esos derechos, no hay un proceso de difusión que haga eficaz la medida en términos de protección contra abusos laborales.<sup>636</sup>

606. Con relación a los derechos laborales de los trabajadores migrantes, la Comisión estima importante recordar lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva sobre la Condición Jurídica de los trabajadores migrantes indocumentados respecto que los derechos laborales de las personas migrantes, cualquiera sea su situación migratoria, se derivan de su relación laboral, toda vez que ellos surgen de su condición de trabajadores y no de su situación migratoria.<sup>637</sup>

#### 4. Derecho a la educación

607. Con relación al derecho a la educación, el Protocolo de San Salvador en su artículo 13 establece que la educación será un derecho de todas las personas y que entre las diversas medidas que deben adoptar los Estados para lograr el pleno ejercicio de dicho derecho se encuentra el que “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. En mayor detalle, el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares establece que los todos los hijos de trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate.

608. Con base en la información recabada en el marco de la visita, la Comisión observa con preocupación que los niños migrantes enfrentan diversas dificultades que para acceder a la educación. En primer lugar, se exige que cuenten con documentación migratoria vigente. En segundo lugar, la administración les cobra derechos por validar sus estudios anteriores. Lo anterior representa un obstáculo para muchas familias migrantes, quienes por encontrarse en una situación de pobreza no pueden solventar el pago de tales

<sup>635</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 40.

<sup>636</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 39.

<sup>637</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18.

derechos. Lo anterior también se aplica cuando es necesario pagar multas para regular su situación migratoria.<sup>638</sup>

609. Las situaciones precedentemente descritas impiden que los hijos de migrantes accedan a educación en las mismas condiciones que los nacionales contraviniendo lo dispuesto por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En este sentido, la Comisión destaca lo señalado por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha señalado que la situación migratoria irregular es irrelevante para determinar la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación.<sup>639</sup>

610. La Comisión también tiene conocimiento respecto a que muchos trabajadores migrantes y sus familias sólo hablan idiomas indígenas, por lo cual tienen que enfrentar diferentes obstáculos en el acceso, goce y ejercicio de sus derechos al no hablar o entender el idioma español. Por otro lado, también está la situación de que los ciclos agrícolas no coinciden con los ciclos escolares, lo cual representa un obstáculo para que los niños que migran junto a sus padres, y que también trabajan en el sector agrícola, puedan gozar y ejercer su derecho a la educación. La Comisión toma nota de los esfuerzos desarrollados en esta materia por el Estado mexicano para desarrollar el Programa para Niños Migrantes (PRONIM), y le insta para que este programa se extienda a las y los niños que aún no hayan sido cubiertos por el mismo.<sup>640</sup>

## 5. Derecho a la salud

611. De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador, todas las personas tienen derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico y mental. Para garantizar este derecho, los Estados deben, *inter alia*, adoptar medidas destinadas a: a) suministrar atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunicad; b) extender los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d) prevenir y tratar las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e) educar a la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y f) satisfacer las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables, entre los cuales se encuentran los migrantes.

<sup>638</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 41.

<sup>639</sup> Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, "Estudio sobre los Estándares Jurídicos Básicos aplicables a Niños y Niñas Migrantes en Situación Migratoria Irregular en América Latina y el Caribe", UNICEF, 2009, p. 87. Disponible [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_Unicef-EstandaresJuricoNyNMigrantes.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Unicef-EstandaresJuricoNyNMigrantes.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>640</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 41.

612. En adición a lo anterior, el artículo 28 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. En mayor detalle, establece que la atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo.

613. A juicio de la Comisión, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Tal como fuese señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Comisión reafirma la obligación de los Estados de respetar el derecho de los no ciudadanos, migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo y refugiados a un grado adecuado de salud física y mental, lo cual incluye, entre otras cosas, abstenerse de negar o limitar su acceso a servicios de salud preventiva, curativa y paliativa<sup>641</sup>.

614. En este orden de ideas, la Comisión valora positivamente que la Ley de Migración de 2011 en su artículo 8 reconoce el derecho de todo migrante a recibir atención médica independiente de su situación migratoria. La Ley también dispone el derecho de los migrantes a recibir atención médica urgente gratuita con objeto de preservar su vida. No obstante, la Comisión tiene conocimiento de que el derecho de los migrantes a recibir atención médica no se traduce en que efectivamente puedan acceder a ella. En efecto, los migrantes en situación migratoria irregular no pueden beneficiarse de los esquemas de salud pública y por su condición económica no pueden costear los servicios de salud privada. Como consecuencia de lo anterior, los migrantes en situación migratoria irregular recurren a centros clandestinos y a la automedicación, arriesgando su salud.<sup>642</sup> Las organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator sobre situaciones en la que se evidenciaba la “nula” sensibilización de los funcionarios de la salud respecto de la situación de las personas migrantes.<sup>643</sup> La obligación de los Estados de garantizar el acceso a la salud a las personas migrantes y sus familias conlleva el monitorear el acceso efectivo a la salud de estas personas, capacitación de los prestadores de salud y difusión entre los migrantes de sus derechos.<sup>644</sup> Por otra parte, la Comisión observa

<sup>641</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (*artículo 12*). E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 34; CERD, *Recomendación general N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos*. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. II), 1 de octubre de 2004, párr. 36.

<sup>642</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 41.

<sup>643</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 42.

<sup>644</sup> Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, “Estudio sobre los Estándares Jurídicos Básicos aplicables a Niños y Niñas Migrantes en Situación Migratoria Irregular en América Latina y el Caribe”, UNICEF, 2009, z p 96. Disponible [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_Unicef-EstandaresJuricoNyNMigrantes.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Unicef-EstandaresJuricoNyNMigrantes.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

con preocupación que por las labores que realizan los migrantes están especialmente expuestos a enfermedades relativas a la explotación laboral, accidentes del trabajo y condiciones de hacinamiento.<sup>645</sup>

## D. Recomendaciones

615. A la luz de lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:

### **Los Estados Unidos Mexicanos deben:**

1. Adoptar las medidas necesarias para el reconocimiento de la nacionalidad mexicana a los niños y niñas nacidos en México que sean hijos de personas migrantes, independientemente de cuál sea la situación migratoria de sus padres.
2. Garantizar que los programas de regularización tengan costos bajos, existan facilidades de pago y exenciones y se minimicen los tiempos de espera.
3. Garantizar que los trabajadores migrantes conozcan sus derechos laborales y sepan dónde acudir en caso de que estos sean vulnerados. Prestar asistencia jurídica gratuita con objeto de que los trabajadores migrantes puedan reclamar sus derechos, independientemente de su situación migratoria.
4. Perseguir y sancionar a aquellos empleadores que cometan abusos en contra de los trabajadores migrantes y sus familias, así como garantizar el acceso a los migrantes a recursos internos que aseguren su debida reparación.
5. Reforzar la protección de los trabajadores agrícolas de temporada a través del monitoreo y fiscalización en terreno de las condiciones en que desarrollan sus trabajos y asegurar que se estén desarrollando bajo contratos de trabajo formales. En este aspecto es necesario que se implementen medidas con un enfoque diferencial, de forma que satisfagan las necesidades específicas de trabajadores migrantes, en particular de aquellos que son de origen indígena.
6. Adoptar las medidas tendientes a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores migrantes sin discriminación alguna. En particular, el Estado debe monitorear las condiciones de vida en las fincas

---

<sup>645</sup> Mirta Roses Periago, "Migración y Salud. Discurso apertura 8.ª Conferencia para Migraciones", Organización Panamericana de la Salud. Uruguay, 2008. Disponible [http://www.paho.org/Spanish/D/DSpeech\\_URU\\_Migracion\\_spa\\_Sep08.htm](http://www.paho.org/Spanish/D/DSpeech_URU_Migracion_spa_Sep08.htm). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

o en los lugares en los que viven los trabajadores migrantes y sus familias, de forma que se les provea de suministros básicos tales como: agua potable, electricidad, servicios médicos y programas educativos.

7. Garantizar la protección de las trabajadoras domésticas a través de la fiscalización en sus lugares de trabajo y de una mayor divulgación e información de sus derechos. En particular, el Estado mexicano debe prestar especial atención a que menores de 14 años no realicen trabajo doméstico u otro tipo de trabajos.
8. Implementar programas de acceso a asistencia médica regular para trabajadores agrícolas migrantes y sus familias, y lanzar campañas de prevención de enfermedades que afecten regularmente a esta población.
9. Fortalecer los mecanismos de inserción escolar de las familias migrantes, internas y externas, en consideración a las particularidades del ciclo agrícola y las diferencias culturales.
10. Establecer procedimientos para atender a migrantes analfabetas, de nivel escolar bajo o que no hablen o entiendan el idioma español. Contar con la ayuda de traductores y cartillas de información en diversos idiomas.





La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyas funciones principales son las de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. El mandato de la CIDH surge de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[www.cidh.org](http://www.cidh.org)

**CIDH** Comisión  
Interamericana de  
Derechos Humanos

