

VÍCTIMAS INVISIBLES

MIGRANTES EN
MOVIMIENTO EN
MÉXICO

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnesty International Publications

Publicado originalmente en 2010 por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2008

Índice: AMR 41/014/2010

Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

#

Fryhu#skrw#FuhgIw'#

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 2,8 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ÍNDICE

Metodología	4
Lista de términos	4
CAPÍTULO 1/ Introducción.....	6
CAPÍTULO 2/ Los peligros del viaje	10
Secuestros, amenazas y agresiones.....	10
Violencia contra mujeres migrantes	13
Desapariciones y muertes	15
CAPÍTULO 3/ Abusos durante los controles de migración.....	18
Fuerza excesiva.....	20
Extorsión.....	21
CAPÍTULO 4/ Repatriación, remedio, reparación y protección	23
Repatriación voluntaria	23
Derecho a la información y el asesoramiento jurídico.....	24
Presentar una denuncia.....	25
Visados temporales	25
Investigación.....	26
La comisión nacional de derechos humanos	28
CAPÍTULO 5/ Derecho nacional e internacional.....	29
El derecho internacional de los derechos humanos.....	29
Marco jurídico en México.....	30
CAPÍTULO 6/ Conclusiones y recomendaciones	32
Recomendaciones	33
NOTAS FINALES.....	39

METODOLOGÍA

Delegaciones de Amnistía Internacional visitaron México en 2008 y 2009 para entrevistar a migrantes, representantes de organizaciones de derechos humanos, personas que trabajan en refugios de migrantes, abogados, académicos, miembros del Congreso, miembros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y autoridades federales y estatales. Las delegaciones visitaron Ciudad de México y los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, donde, según el Instituto Nacional de Migración, las autoridades detienen a la gran mayoría de los migrantes.

Amnistía Internacional llevó también a cabo una encuesta entre 110 migrantes, a los que entrevistó en junio de 2009. Sus declaraciones reforzaron las conclusiones de los estudios llevados a cabo por otras ONG que indicaban que se cometen numerosos abusos contra migrantes irregulares que atraviesan México, y que esos abusos rara vez se denuncian. Los nombres y otros detalles de algunos de los entrevistados se han ocultado por motivos de seguridad.

LISTA DE TÉRMINOS

CNDH

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es una institución estatal autónoma encargada de recibir denuncias relativas a los derechos humanos. En 2005 se estableció su 5ª visitaduría, que se encarga de las denuncias de abusos de autoridad contra migrantes. La CNDH tiene autoridad jurídica para obtener información de las autoridades civiles y militares y para llevar a cabo investigaciones no judiciales. Si la CNDH concluye que existen pruebas que respalden una denuncia, puede facilitar un acuerdo confidencial entre las partes o formular una recomendación pública que inste a las autoridades a remediar los abusos. Las recomendaciones de la CNDH normalmente piden que se emprendan investigaciones administrativas, realizadas por órganos de investigación internos, o investigaciones criminales, realizadas por la procuraduría correspondiente. Las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes.

CONAPRED

Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (CONAPRED).

Policía Federal

La Policía Federal (anteriormente Policía Federal Preventiva y Agencia Federal de Investigaciones), que está bajo la autoridad de la Secretaría de Seguridad Pública, es el único cuerpo encargado de hacer cumplir la ley que tiene autoridad jurídica específica para aplicar la Ley General de Población (véase *infra*) y respaldar al Instituto Nacional de Migración en las operaciones para detener migrantes y determinar su condición jurídica.¹

FEVIMTRA

Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA).

Grupo Beta

El Grupo Beta (Grupos Beta de Protección a Migrantes) es una fuerza desarmada de ayuda humanitaria establecida por el Instituto Nacional de Migración para prestar ayuda a migrantes –sea cual sea su condición jurídica– que corran peligro de sufrir abusos, deshidratación, hambre o exposición a los elementos. Hay 144 agentes divididos en 16 unidades de Grupo Beta, que actúan principalmente cerca de la frontera norte, y en algunos casos en la frontera sur. Los agentes también informan a los migrantes de los peligros a

los que se enfrentan y de sus derechos. No están autorizados a comprobar la condición jurídica de los migrantes.

INM	El Instituto Nacional de Migración (INM) es una unidad descentralizada de la Secretaría de Gobernación. Es responsable de la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios ² y está dirigido por un comisionado designado por el secretario de Gobernación. El INM gestiona 47 estaciones migratorias (centros de detención para migrantes) en todo el país. Sólo su personal y la Policía Federal están autorizados a "ejercer sobre los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el país, las funciones de verificación y vigilancia que correspondan". ³
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
LGP	La Ley General de Población de 1974 (LGP) y su Reglamento (RLGP) establecen los controles y procedimientos que rigen la migración.
Migrantes irregulares	Migrantes que no tienen permiso legal para entrar o permanecer en el país.
PGJE	Hay una Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) en cada uno de los 31 estados mexicanos y el Distrito Federal. Son responsables de investigar y enjuiciar delitos no federales y delitos cometidos por funcionarios estatales o municipales.
PGR	La Procuraduría General de la República (PGR) es responsable de investigar y enjuiciar delitos penales federales, como por ejemplo: los delitos contra leyes federales y tratados internacionales; el crimen organizado; los delitos interestatales y transfronterizos; los delitos relacionados con las drogas; los delitos de armas de fuego; y los delitos cometidos por y contra funcionarios federales y la administración federal.
SEGOB	La Secretaría de Gobernación (SEGOB) es responsable de la aplicación de las leyes relativas a la migración, lo que incluye la verificación de la condición jurídica de los ciudadanos extranjeros, y la detención, repatriación o exportación de los migrantes irregulares.

CAPÍTULO 1/INTRODUCCIÓN

Uno no se imagina que el sueño se puede acabar en un ratito en este camino. [...] [El militar] me llevaba de la mano por el monte. Me llevó lejos de las vías del tren, estábamos solos. Me dijo de quitarme la ropa para ver si traía droga. Me dijo que me dejaba ir si hacía lo que le decía.

Margarita (nombre ficticio), migrante salvadoreña de 27 años, describe cómo un soldado abusó sexualmente de ella; entrevista con Amnistía Internacional, junio de 2009.

Cada año, decenas de miles de hombres, mujeres, niños y niñas atraviesan México sin permiso legal, como migrantes irregulares. Más de nueve de cada diez proceden de Centroamérica, sobre todo de El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua. La gran mayoría se dirigen a la frontera estadounidense con la esperanza de una nueva vida lejos de la pobreza que han dejado atrás. Su viaje es uno de los más peligrosos del mundo.

México es uno de los pocos países del mundo que es a la vez destino y tránsito para los migrantes, y un punto de partida para la emigración, ya que miles de mexicanos tratan de cruzar la frontera con Estados Unidos en busca de trabajo. Esto da lugar a complejas consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales tanto para México como para sus vecinos regionales.

Las condiciones que empujan a la gente a convertirse en migrantes irregulares son en Centroamérica las mismas que en otras partes del mundo: miseria absoluta, inseguridad, falta de oportunidades y la determinación de arriesgarlo todo por la esperanza de un futuro mejor. La realidad para muchos migrantes que hacen su viaje a través de México puede ser, no obstante, devastadora. Subidos precariamente a lo alto de trenes de carga, muchos se enfrentan a la discriminación y la xenofobia, a los ataques de los traficantes de personas y a los secuestros de las bandas delictivas. Cada año, miles de migrantes sufren malos tratos, secuestro o violación. La detención arbitraria y las extorsiones por parte de funcionarios públicos también son habituales.

Es testimonio de su determinación el hecho de que, pese a la letanía de abusos a los que se enfrentan, muchos migrantes siguen arriesgándose a hacer el viaje varias veces para lograr su meta. Sin embargo, algunos desaparecen sin dejar rastro, secuestrados y asesinados, o asaltados, agredidos y arrojados de trenes en marcha por alguna de las numerosas bandas delictivas que acechan a estos migrantes irregulares. Para la mayoría de la sociedad mexicana, sus muertes, al igual que sus vidas, permanecen ocultas a la vista. Para las familias que los aguardan en su país, hay pocas esperanzas de averiguar nunca qué les sucedió.

Todos los migrantes irregulares corren peligro de sufrir abusos, pero las mujeres y los niños y niñas – especialmente los no acompañados– son especialmente vulnerables. Corren grave peligro de ser objeto de trata y de sufrir agresiones sexuales a manos de delincuentes, otros migrantes y funcionarios corruptos. Aunque de pocos casos queda constancia oficial, y prácticamente ninguno llega a ser enjuiciado, algunas organizaciones de derechos humanos y expertos en el tema estiman que hasta seis de cada diez mujeres y niñas migrantes sufren violencia sexual durante el viaje.⁴

No hay estadísticas exactas sobre el número de migrantes irregulares que entran en México o que cruzan a Estados Unidos sin ser detectados. Las únicas cifras disponibles son las recopiladas por el Instituto Nacional de Migración (INM) sobre el número de migrantes detenidos y devueltos a su país de origen. Los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo son, por lo general, recluidos en detención administrativa en centros de detención para migrantes. En el caso de las personas que no proceden de Centroamérica, esta detención puede prolongarse durante largos períodos hasta que su caso se somete a un proceso legal sobre migración.

Las cifras del INM indican que ha habido una reducción constante del número de migrantes detenidos desde 2006. No obstante, incluso con esta reducción, sigue recluyéndose a un gran número de migrantes. En 2009, 64.061 extranjeros fueron detenidos por el INM, de los cuales 60.383 procedían de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Unos 60.143 fueron repatriados voluntariamente o expulsados, a 2.846 se les permitió regularizar su condición de migrantes, y a 87 solicitantes de asilo se les otorgó la condición de refugiados.⁵ Una quinta parte eran mujeres o niñas. Uno de cada 12 era menor de 18 años y, aunque la mayoría eran adolescentes, algunos no habían cumplido aún los 10 años.⁶

Pese a la información publicada en los medios de comunicación sobre los abusos que sufren los migrantes irregulares, existen muy pocos datos oficiales fiables. En los últimos años, las organizaciones de derechos humanos, los refugios para migrantes gestionados por la iglesia y los expertos en el tema han utilizado las encuestas a migrantes para documentar, cuantificar y sacar a la luz la escala de abusos sufridos por los migrantes durante el viaje. Por ejemplo, Albergue Belén, Posada de Migrante, en Saltillo, estado de Coahuila, realizó 828 entrevistas con migrantes llegados al refugio entre mayo de 2007 y febrero de 2008.⁷ Además, documentó 3.924 incidentes distintos de abusos, entre ellos 1.266 actos de intimidación (amenazas, insultos, disparos al aire), 475 agresiones físicas (golpes y pedradas) y 42 casos de agresión o violencia sexual. En 2009, 10 refugios de migrantes empezaron a reunir informes de abusos en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Ni el gobierno federal ni los estatales han emprendido ninguna iniciativa equiparable para reunir información sobre los abusos.⁸

Los defensores y defensoras de los derechos humanos, especialmente los sacerdotes locales y trabajadores laicos que gestionan una red de refugios para migrantes en los que se proporciona ayuda humanitaria, son la espina dorsal del apoyo que reciben los migrantes. Gracias a sus esfuerzos hay muchos más migrantes que no sucumben al agotamiento, la exposición a los elementos y el hambre durante su viaje. También desempeñan un papel crucial a la hora de documentar abusos cometidos por agentes estatales y por personas y grupos particulares (agentes no estatales) y de animar a los migrantes a buscar justicia.

Los defensores y defensoras de los derechos humanos también ayudan a combatir la xenofobia contra los migrantes que estalla a veces en las comunidades locales. El valor y la convicción de estas personas, respaldadas a menudo por voluntarios laicos y congregaciones que donan ropa y alimentos, demuestra un profundo compromiso para con la protección de los derechos humanos de los más vulnerables. Quienes defienden a los migrantes irregulares son a su vez víctimas de frecuentes ataques. Algunos han recibido amenazas de muerte. Hay refugios que han sido atacados físicamente.⁹ Otros defensores han sido objeto de campañas de difamación y amenazas de cargos falsos de tráfico de personas. En marzo de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que quienes dan cobijo o ayudan a migrantes sin obtener un beneficio económico no cometen el delito de tráfico de personas.¹⁰ Antes de esta resolución, quienes proporcionaban ayuda humanitaria a los migrantes irregulares se exponían al procesamiento penal. Sin embargo, Amnistía Internacional descubrió que muchas personas que viven cerca de las rutas de migrantes desconocen la resolución de la Suprema Corte y, por tanto, siguen temiendo ser procesadas si proporcionan ayuda a los migrantes.

La ausencia de condición jurídica de los migrantes irregulares significa que se les niega el recurso efectivo al sistema de justicia. Esto sitúa a los migrantes irregulares en un mayor peligro de sufrir abusos. Excluidos de la sociedad y sin la protección efectiva de la ley, los migrantes irregulares que atraviesan México se ven condenados a una vida marginal, vulnerables a la explotación de las bandas delictivas y los funcionarios corruptos, e ignorados en gran medida por las autoridades que deberían protegerlos de los abusos contra los derechos humanos.

En 2009, la CNDH publicó un informe especial en el que documentaba la alarmante cantidad de secuestros de migrantes a manos de bandas delictivas, y los abusos relacionados con ellos. El informe concluía que, sobre la base de las entrevistas realizadas, hasta 9.758 migrantes, entre ellos al menos 57 menores, habían sido secuestrados en un periodo de seis meses entre 2008 y 2009.¹¹ El informe sugería que México estaba sufriendo una epidemia oculta de secuestros, y que la mayoría de los abusos más graves tenían lugar en los estados por los que pasaban los trenes de carga de las principales rutas utilizadas por los migrantes, como Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas.

Muchos de los abusos cometidos por bandas delictivas constituyen graves delitos penales que el Estado tiene la obligación de prevenir, castigar y remediar con la diligencia debida. En respuesta a los niveles sin precedentes de delincuencia violenta en varias partes del país, el gobierno federal y los gobiernos estatales destacan frecuentemente su obligación de satisfacer la necesidad de seguridad personal de la población. Sin embargo, los migrantes irregulares, quizá el sector de población más vulnerable, rara vez son contemplados en las medidas gubernamentales de prevención y protección.

El gobierno mexicano se enfrenta a grandes desafíos a la hora de combatir a las violentas redes de delincuencia organizada. Desde 2007, según los medios de comunicación, más de 15.000 personas han muerto a causa de la violencia de bandas en México, y cientos de personas han sido secuestradas. Los miembros de las fuerzas de seguridad también son blanco frecuente de los ataques de bandas delictivas. La gestión de los controles de migración en las largas fronteras mexicanas y la lucha contra los abusos que sufren los migrantes irregulares requieren unos sustanciales recursos logísticos y económicos, así como que se aborden problemas transnacionales como las bandas delictivas centroamericanas que actúan en zonas de México. No obstante, sean cuales sean las demandas en materia de seguridad pública a las que se enfrentan las autoridades federales y estatales, el gobierno mexicano tiene la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes irregulares.

Diligencia debida

En virtud del derecho internacional, los gobiernos tienen la obligación de utilizar su poder para garantizar que los derechos humanos se respetan, se protegen y se hacen realidad.¹² Esto incluye no sólo garantizar que sus funcionarios cumplen las normas internacionales, sino también actuar con la "diligencia debida" para abordar los abusos cometidos por personas o grupos particulares (agentes no estatales).¹³ Los indicadores de falta de diligencia debida incluyen: falta de castigo o prevención de los abusos; falta de intervención por parte de las autoridades; ausencia de prohibición legal u otras medidas para erradicar los abusos; falta de reparación o indemnización a las víctimas.

Los Estados deben asegurarse de que los derechos reconocidos en las normas de derechos humanos se hacen realidad en la práctica. Además, si se viola un derecho, el Estado debe restaurar ese derecho violado, en la medida de lo posible, y debe reparar el daño. Esto debe incluir la investigación y el castigo de los responsables de la violación de ese derecho.

Cuando los Estados saben, o deberían saber, que se están cometiendo violaciones de derechos humanos y no toman medidas adecuadas para prevenirlas, la responsabilidad recae tanto en ellos como en los perpetradores. El principio de diligencia debida incluye la obligación de prevenir las violaciones de derechos humanos,

investigarlas y castigarlas cuando se producen, y proporcionar reparación y apoyo a las víctimas.¹⁴

El gobierno mexicano ha promovido activamente el respeto por los derechos de los migrantes. Por ejemplo, ha destacado los abusos contra migrantes mexicanos en Estados Unidos, como la discriminación y la negación de los derechos económicos y sociales.¹⁵ México ha ratificado prácticamente todos los principales tratados de derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Convención de la ONU sobre los Derechos de los Migrantes). Ha reconocido oficialmente que los migrantes irregulares que se encuentran en México también deben gozar de estos derechos, y en los últimos años ha tomado algunas medidas para reducir los abusos cometidos por funcionarios del Estado contra los migrantes irregulares. Por ejemplo, la migración irregular ya no es un delito castigado con la cárcel, las condiciones de algunos centros de detención han mejorado, y se ha acortado el tiempo que la mayoría de los migrantes irregulares permanecen detenidos en espera de ser repatriados o expulsados. Además, se ha promulgado legislación que penaliza la trata de personas y se han tomado medidas para mejorar la protección de los menores no acompañados y las mujeres.

Las investigaciones llevadas a cabo por Amnistía Internacional indican que, pese a todas estas medidas, los abusos contra los migrantes irregulares continúan teniendo una baja prioridad para muchas autoridades estatales y federales, especialmente si no hay indicios claros de la implicación directa de funcionarios. No obstante, en muchos casos que, a primera vista, parecen obra exclusiva de bandas delictivas, existen indicios de que hay funcionarios implicados en cierto grado, ya sea directamente o mediante su complicidad o aquiescencia.

Las ONG, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los mecanismos temáticos de la ONU llevan mucho tiempo manifestando su preocupación por los abusos contra los derechos humanos de los migrantes detenidos, la negación de los derechos laborales a los trabajadores migrantes, y los defectos del proceso de determinación del estatus migratorio y de asilo. No obstante, este informe se centra específicamente en los abusos contra migrantes cometidos principalmente por bandas delictivas que, con frecuencia, cuentan con cierta ayuda –ya sea directa o por omisión– de funcionarios públicos. Estos abusos, aunque generalizados, casi nunca se denuncian. El informe se centra en la falta de medidas por parte del Estado para garantizar la prevención, detección, investigación, sanción y reparación efectivas de estos abusos, una falta de medidas que da lugar a un clima de desatención e impunidad. Concluye con una serie de recomendaciones a las autoridades para que cumplan con su responsabilidad internacional de garantizar el respeto, la protección y la realización de los derechos de los migrantes irregulares que están en tránsito en México.

CAPÍTULO 2/LOS PELIGROS DEL VIAJE

Cada año, miles de migrantes son secuestrados, amenazados o agredidos por miembros de bandas delictivas. La extorsión y la violencia sexual son generalizadas, y muchos migrantes desaparecen o son asesinados. Pocos de estos abusos se denuncian y, en la mayoría de los casos, los responsables no rinden cuentas. Los casos expuestos en este informe muestran que las autoridades federales y estatales están frecuentemente implicadas en cierta medida en los abusos contra migrantes. La persistente implicación en esos abusos y el hecho de que no se aborden los abusos generalizados cometidos por agentes no estatales contra migrantes constituyen un incumplimiento de la obligación legal de México de ejercer la diligencia debida y respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos.

SECUESTROS, AMENAZAS Y AGRESIONES

El viaje de los migrantes a través de México se ha convertido en una lucrativa fuente de ingresos para las bandas delictivas, y el secuestro de migrantes a cambio de rescate se ha hecho generalizado. En muchos aspectos, la experiencia de Ramón (nombre ficticio) refleja la de muchos migrantes irregulares. En noviembre de 2008, él y otros 35 migrantes fueron secuestrados por hombres armados en un tren de carga en el estado de Veracruz. Fueron conducidos a un rancho en Reynosa, estado de Tamaulipas, donde una banda retenía a decenas de migrantes más a los que, a punta de pistola, obligaba a revelar el teléfono de los familiares a quienes se les podía pedir un rescate. El rancho fue allanado más tarde por el ejército, y algunos de los secuestradores fueron detenidos. Ramón y otros prestaron declaración ante funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR) que investigaban el caso, pero nadie les dijo que podían presentar una denuncia por el secuestro o las amenazas contra su vida, o que podían obtener un visado temporal en espera de que se investigaran los abusos cometidos en el rancho. En lugar de eso, Ramón fue recluido en la Estación Migratoria (un centro de detención de migrantes) de Iztapalapa. Desde allí habló con los miembros de una organización de derechos humanos, a los que dijo que otros miembros de la banda de secuestradores a los que las autoridades no habían identificado estaban recluidos junto con los migrantes en el centro de detención, y constituían una grave amenaza para los testigos. En diciembre de 2008, Ramón fue devuelto a Honduras. No se dispone de más información sobre si los miembros de la banda fueron acusados o procesados.

Algunos migrantes que habían sido secuestrados y sobrevivieron han dicho a Amnistía Internacional que estaban tan traumatizados por la experiencia que se habían entregado voluntariamente al INM para que los devolviera a su país antes de arriesgarse a caer de nuevo en las manos de las bandas delictivas. Otros optaron por volver a la frontera sur, pues temían que los agentes del INM los entregaran a las bandas. Describieron cómo las bandas actuaban con aparente impunidad, capturando periódicamente a más de un centenar de migrantes cada vez. Luego obligaban a las víctimas a revelar el número de teléfono de sus familiares en Centroamérica o Estados Unidos, se ponían en contacto con ellos y les daban unos días para transferir dinero para pagar el rescate. Varios de los entrevistados describieron cómo los migrantes eran torturados o asesinados si el dinero no llegaba a tiempo.

Las ONG locales de derechos humanos llevan varios años destacando el alarmante aumento del número de secuestros. La inacción oficial –ya sea debido a que no se da prioridad a la protección de los migrantes o a que los responsables de los abusos actúan con la complicidad o la aquiescencia de las autoridades– ha permitido que el problema se afiance. El Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes¹⁶ y el relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes llevan tiempo destacando los abusos de las bandas de delincuencia organizada contra migrantes en México.

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. Esas 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.

Informe del relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes, 24 de marzo de 2009.¹⁷

No obstante, el informe especial publicado en junio de 2009 por la CNDH fue el primer reconocimiento oficial, por parte de las autoridades mexicanas, de la escala del problema y de la obligación de las autoridades federales y estatales de abordar estos delitos de manera más activa.¹⁸ La CNDH entrevistó a 238 víctimas y testigos de 198 secuestros de migrantes perpetrados entre septiembre de 2008 y febrero de 2009. Se calculaba que durante este período se había secuestrado a 9.758 migrantes. De los migrantes entrevistados, 91 manifestaron que su secuestro había sido responsabilidad directa de funcionarios públicos, y otros 99 observaron que la policía actuaba en connivencia con los secuestradores durante su cautiverio. De las 157 mujeres cuyo secuestro se había confirmado, al menos dos fueron asesinadas, y otras fueron violadas. Al menos una se vio obligada a quedarse con el cabecilla de la banda como "trofeo". La CNDH calculaba que "nueve de cada 10 víctimas (8.478) padecieron amenazas de muerte, en perjuicio de ellos o de sus familiares o de ambos, y fueron amagados con armas de fuego o armas blancas, si no pagaban el rescate. Por otra parte, la investigación permite calcular que al menos 1.456 migrantes fueron golpeados con puños, pies, armas, garrotes, palos y otros objetos". La CNDH instó a las autoridades a mejorar las medidas para prevenir esos abusos y eliminar los obstáculos con los que se encuentran los migrantes a la hora de presentar denuncias penales.

El 12 de octubre de 2008, unos 60 migrantes irregulares de El Salvador, Honduras y Nicaragua escaparon de la casa en la que permanecían cautivos y salieron a las calles de la localidad de Rafael Lara Grajales, en el estado de Puebla. La CNDH recogió posteriormente el testimonio de un migrante guatemalteco que describía cómo, el 9 de octubre de 2008, estaba con otros 5 migrantes cuando dos individuos armados y vestidos de civil les ordenaron bajarse del tren en el que viajaban hacia el norte. Posteriormente llegó al lugar un auto patrulla, de color blanco, y los agentes detuvieron a los migrantes. Los policías los trasladaron a una casa cercana y los entregaron a otros seis agentes, quienes a su vez los llevaron a otra casa donde quedaron retenidos en manos de miembros de la banda criminal "Los Zetas". Éstos les ordenaron quitarse la ropa y proporcionar los números telefónicos de familiares, y para ello los golpearon y torturaron quemándolos con encendedores.¹⁹ Varios migrantes escaparon y huyeron por las calles, desnudos y sangrando. Los residentes les prestaron primeros auxilios y les dieron ropa y alimentos, pero no informaron a la policía local, ya que, según los migrantes, en su detención y entrega a la banda de secuestradores habían estado implicados policías municipales.

Funcionarios municipales se negaron a ayudar a los residentes a identificar y detener a los miembros de la banda y a los agentes implicados en el secuestro. En lugar de eso, representantes de la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla (PGJE) trataron de retener a los migrantes que no habían huido. Ante el temor de que los migrantes detenidos fueran devueltos a la banda de secuestradores, los residentes de la localidad intervinieron para impedir que fueran llevados a ningún sitio hasta que llegaran los agentes del INM. En el enfrentamiento que eso provocó entre residentes y funcionarios municipales, se practicaron varias detenciones y se causaron daños a vehículos de la policía. Sin embargo, los residentes consiguieron que los migrantes fueran entregados directamente a agentes del INM ese mismo día.

La CNDH ha documentado la inacción de las autoridades municipales, que no le proporcionaron información exacta y no investigaron la implicación de la policía en la banda delictiva. Sin embargo, según los datos de que dispone Amnistía Internacional, no se ha acusado ni se ha sometido a procedimientos disciplinarios a ningún funcionario en relación con este caso.

En enero de 2007, 12 migrantes –cuatro menores, tres mujeres y cinco hombres– fueron detenidos, según los informes, y sacados de un tren en Ciudad Ixtepec, estado de Oaxaca, por policías estatales. Entre los agentes presentes se encontraba el comandante local de la policía judicial del estado. Otros migrantes que presenciaron el incidente informaron de ello al padre Alejandro Solalinde Guerra, quien gestiona el albergue "Hermanos en el Camino".

Consciente de la práctica habitual de secuestros en los que están implicados agentes de policía que entregan a los migrantes a bandas delictivas, el padre Solalinde acudió a la prensa. Informó a dos reporteros de periódicos nacionales, quienes los acompañaron a él y a un grupo de 40 migrantes a inspeccionar las instalaciones en las que sospechaban que una banda delictiva mantenía cautivos a migrantes. En una casa hallaron indicios de que los migrantes habían estado allí muy recientemente: entre otras cosas, encontraron resguardos de transferencias monetarias internacionales, ropas y un teléfono móvil. Cuando salían de las instalaciones, unos agentes de la policía municipal hicieron uso de fuerza excesiva para detener al padre Solalinde y a 18 de los migrantes que lo acompañaban, y golpearon brutalmente al menos a nueve de ellos. El padre Solalinde quedó en libertad sin cargos al cabo de cuatro horas. Los migrantes no fueron acusados, pero fueron sometidos de inmediato a procedimientos de repatriación por parte del INM.

En diciembre de 2007, la CNDH emitió una recomendación (065/2007) sobre el incidente en la que confirmaba la participación de policías municipales en actividad delictiva y la detención ilegal del padre Solalinde y los migrantes, y pedía una investigación. Sin embargo, según la información de que dispone Amnistía Internacional, ni la policía ni el ministerio público llevaron a cabo una investigación sustancial sobre la conducta de los agentes, y no se ha sometido a nadie a procedimientos penales o disciplinarios.

Estos incidentes son excepcionales sólo en cuanto que defensores de los derechos humanos o miembros de la comunidad local han emprendido acciones para proteger a los migrantes ante la aparente complicidad entre los funcionarios locales y las bandas delictivas. No todos los abusos perpetrados por bandas delictivas implican la omisión, la complicidad o la aquiescencia de las autoridades municipales, estatales o federales, aunque en muchos casos hay funcionarios implicados en algún grado. Sin embargo, el hecho de que las autoridades no investiguen de forma efectiva los informes de abusos contra migrantes ha contribuido a crear un clima de impunidad en el que nadie –ni bandas delictivas ni funcionarios corruptos– rinde cuentas de sus actos. Tal como muestran estos casos, ni siquiera cuando una recomendación de la CNDH pide que se investiguen los abusos contra migrantes se llevan a cabo investigaciones sustanciales o se hace rendir cuentas a los funcionarios implicados.

En septiembre de 2008, Marcos (nombre ficticio) y otros cinco jóvenes de Nicaragua entraron al estado de Chiapas y fueron detenidos por un agente de un Grupo Beta y conducidos a un calabozo de la policía en Jaltenango, donde permanecieron reclusos tres días. Según el testimonio de Marcos, los migrantes fueron después conducidos en un vehículo policial a un rancho apartado, y fueron obligados a facilitar los números de teléfono de sus familiares. Según su relato, cuando uno de los migrantes se negó, lo violaron como castigo.

Al cabo de varios días, les dijeron que tenían cinco minutos para llegar hasta un árbol que se veía en la distancia, y que si no lo conseguían les dispararían. Mientras corrían se oyeron disparos, y los migrantes se dispersaron presas del pánico. Marcos finalmente consiguió llegar hasta la Casa del Migrante "Hogar de la

Misericordia” en Arriaga, estado de Chiapas, gestionado por el padre Heyman Vázquez Medina. El 13 de septiembre de 2008, Marcos presentó una denuncia ante la recién establecida Fiscalía Especial para Delitos contra Migrantes, perteneciente a la PGJE de Chiapas.²⁰ Les dio una descripción detallada del agente del Grupo Beta que los detuvo inicialmente, y también de los miembros de la banda. Los investigadores localizaron dos posibles ranchos donde los migrantes podían haber permanecido reclusos. Sin embargo, Marcos, que había solicitado un visado especial humanitario para permanecer en el país en espera de la investigación criminal, desapareció del albergue, dejando tras de sí sus pertenencias. No se ha vuelto a saber de él, y los trabajadores del albergue temen que pueda haber sido amenazado o asesinado. Tras su desaparición, los investigadores alegaron que no podía hacerse nada más sin el único testigo. No se ha acusado a nadie en relación con el caso.

Incluso cuando los migrantes son rescatados de sus captores por las autoridades federales o estatales, con frecuencia no son tratados como víctimas de delitos, con derecho a la justicia y la reparación, sino que simplemente se les pide que hagan una declaración y luego se los devuelve a su país. A consecuencia de ello, las investigaciones criminales se centran en el procesamiento de los traficantes de personas, pero no suelen reunir pruebas sobre los abusos cometidos contra migrantes.

VIOLENCIA CONTRA MUJERES MIGRANTES

De Arriaga me decide tomar el tren. Mucha gente decía, “no, es peligroso aquí” [...] sin embargo, mi visión siempre ha sido mis hijos, y yo me quería venir arriba del tren, así me sentía como una princesa.

Teresa, salvadoreña de 25 años, madre de dos hijos. Entrevista mantenida con Amnistía Internacional en octubre de 2008.

Yo creo que de 10 mujeres que pasan por esta casa de migrantes, seis son abusadas sexualmente.

Padre Heyman Vázquez Medina, Casa del Migrante, Arriaga, estado de Chiapas.

Las mujeres y las niñas migrantes, especialmente las que carecen de reconocimiento jurídico y viajan por zonas apartadas o en tren, corren un mayor peligro de sufrir violencia sexual a manos de bandas delictivas, traficantes de personas, otros migrantes o funcionarios corruptos. La violencia sexual, o la amenaza de violencia sexual, a menudo se utilizan como medio para aterrorizar a las mujeres y sus familias. Muchas bandas delictivas parecen utilizar la violencia sexual como parte del “precio” que exigen a los migrantes. Según algunos expertos, el peligro de violación es de tal magnitud que los traficantes de personas muchas veces obligan a las mujeres a administrarse una inyección anticonceptiva antes del viaje, como precaución contra el embarazo derivado de la violación.

Existe la extendida creencia –compartida por ONG locales e internacionales y profesionales de la salud que trabajan con mujeres migrantes– de que hasta seis de cada diez mujeres y niñas migrantes son violadas.²¹ Un estudio realizado en 2006 entrevistó a 90 mujeres migrantes reclusas en la Estación Migratoria de Iztapalapa, de las que poco más de la mitad procedían de Centroamérica. Veintitrés mujeres declararon haber sufrido algún tipo de violencia, incluida violencia sexual. De ellas, 13 dijeron que el autor de la violencia era un funcionario del Estado.²² Los investigadores que llevaron a cabo el estudio creían que las cifras pueden subestimar notablemente el problema a causa de la reticencia de las mujeres a hablar sobre la violencia sexual, especialmente cuando están detenidas.

Muchas mujeres migrantes se ven disuadidas de denunciar la violencia sexual por la presión para continuar su viaje y por la falta de acceso a un procedimiento efectivo de denuncia. Esta situación se ve agravada por la falta de vías para conseguir protección efectiva y por la ausencia de fuentes fiables de ayuda o apoyo para las sobrevivientes. Las migrantes que han sido violadas tienen que hacer frente no sólo al estigma asociado con la violencia sexual, sino también al peligro de que si denuncian lo sucedido pueden ser expulsadas del país, o de que si buscan tratamiento perderán la oportunidad de llegar a Estados Unidos. A consecuencia de ello, rara vez informan de la violencia sexual, y es muy poco probable que presenten denuncias penales.

Las bandas delictivas a menudo actúan con la cooperación o la colaboración de conductores de trenes, mecánicos, o guardias privados de seguridad (los conocidos como "garroteros") en las vías por las que viajan los migrantes. Por ejemplo, el 5 de noviembre de 2008, 12 mujeres migrantes fueron secuestradas de un tren de carga en Las Anonas, estado de Oaxaca, por un grupo de hombres armados. Los testigos presenciales declararon que el conductor del tren había detenido el convoy específicamente para que la banda capturara a las mujeres. Se presentó una denuncia, pero las mujeres, que pueden haber sido objeto de trata, no fueron halladas.

El 1 de marzo de 2008, una pareja salvadoreña, Marta y Juan (nombres ficticios), pasaban cerca del puesto del INM en Huixtla, en la carretera de Tapachula a Arriaga, estado de Chiapas. Tres policías municipales uniformados les dieron el alto y les robaron su dinero. A continuación, llegaron tres hombres armados y se llevaron a Marta. Uno de los policías le dijo a Juan que desapareciera, pero él estuvo registrando la zona en busca de su esposa hasta el día siguiente, cuando se dirigió al albergue gestionado por el padre Solalinde en Ciudad Ixtepec, estado de Oaxaca. Juan presentó una denuncia ante la PGJE en Tapachula. El padre Solalinde dijo a Amnistía Internacional que, más tarde, cuando Marta fue localizada en El Salvador, confirmó que los hombres armados le habían vendado los ojos y la habían obligado a caminar durante un día antes de violarla repetidamente. Tras cinco días de cautiverio, Marta despertó y vio que estaba sola. Traumatizada, se dirigió de vuelta a El Salvador, reacia a presentar una denuncia penal contra sus captores. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes planteó el caso al gobierno mexicano, quien ofreció proporcionar a Marta un visado para que presentara una denuncia, pero ésta se negó a regresar a México. Según la información de que dispone Amnistía Internacional, no se hicieron más esfuerzos por identificar a los responsables.

Marta fue atacada en una zona cercana a la localidad de Huixtla conocida como La Arrocera. En esa zona se ha informado desde 2001 de decenas de ataques contra migrantes, especialmente mujeres. Las personas migrantes entrevistadas por Amnistía Internacional destacaron una y otra vez las agresiones, las violaciones, los secuestros y los asesinatos que habían vivido o presenciado en La Arrocera y en el basurero municipal de Arriaga, otro lugar tristemente famoso donde, según los informes, se han perpetrado numerosos abusos. Las personas que defienden los derechos de los migrantes han informado reiteradamente sobre ambos lugares a las autoridades, pero, pese a las patrullas policiales periódicas en la zona y al establecimiento de una nueva oficina regional de la PGJE, los abusos persisten.

El 10 de junio de 2009, Ana (nombre ficticio) y sus dos hermanos entraron en el estado de Tabasco desde Guatemala, tras haber viajado allí desde su hogar en Nicaragua. La extensión de terreno rural desde la frontera con Guatemala y a través del estado de Tabasco hasta el cruce principal de vías ferroviarias en el estado vecino de Veracruz es conocida por los abusos contra migrantes que viajan a pie o en trenes de carga. Muchos caen víctimas de agresiones y secuestros. Ana y sus hermanos fueron capturados por 10 hombres armados y llevados a un rancho desconocido. Ana dijo a Amnistía Internacional que la mantuvieron sola en una habitación, desde donde oía los gritos de sus hermanos mientras los golpeaban con una tabla de madera. Luego le dijeron que la golpearían y que todos los miembros de la banda la violarían hasta que les diera los números de teléfono de familiares que pudieran pagar un rescate por su liberación. Uno de los hombres la arrojó al suelo

violentamente y amenazó con violarla. Ana lo apartó a empujones una y otra vez, y finalmente él la dejó sola. Según el relato de Ana, ella y sus hermanos fueron liberados cuatro días después. Estaban tan traumatizados por su terrible experiencia que se entregaron al INM para que los repatriara.

Ana, al igual que muchas mujeres migrantes, fue recluida en Tapachula, en la estación migratoria más grande y moderna del INM. Pese a las numerosas violaciones contra mujeres y niñas migrantes, en el centro hay un acceso muy limitado a asistencia médica o psicológica adecuada o a otros servicios de apoyo para ayudar a las mujeres y niñas traumatizadas por su experiencia y, potencialmente, permitirles presentar una denuncia judicial. Según las personas migrantes recluidas en el centro, el reconocimiento médico obligatorio que se les realiza al ingresar en el centro es a menudo superficial, y apenas se intenta animar a las mujeres traumatizadas a informar sobre la violencia sexual.

Todo el tiempo nos insultaron con groserías, además de que nos dieron de cachetadas, nos daban empujones y patadas en todo el cuerpo y nos pegaban con un látigo, nos taparon los ojos y nos amordazaron [...] a mi compañera la mataron porque ella no tenía quién le ayudara y no les dio ningún número, entonces le dispararon dos veces en la cabeza y la dejaron desangrándose como tres horas enfrente de mí para intimidarme [...] El lugar en donde me tuvieron secuestrada es una casa grande, oscura, sucia, que olía mal. Los dos días que estuve secuestrada dormía en el piso, no había cobijas y sólo me dieron una vez de comer un pan duro y poquita agua, además de que los individuos que me secuestraron me desnudaron y me violaron. En ese lugar todo el tiempo se escuchaban quejidos, gritos y lamentos de otras personas.

Mujer salvadoreña citada en el informe especial publicado por la CNDH en 2009 sobre los casos de secuestro.²³

En los últimos años, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Instituto Estatal de las Mujeres de Chiapas han establecido pequeñas clínicas en Tapachula y Arriaga para prestar asistencia médica y psicológica a las mujeres migrantes que han sufrido violencia sexual. El albergue de Tapachula está gestionado por el servicio de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Chiapas, y también proporciona refugio provisional a mujeres migrantes en situación de riesgo, generalmente hasta su repatriación. La Organización Internacional para las Migraciones también actúa en Tapachula para identificar a mujeres en situación de riesgo, especialmente las que corren peligro de ser explotadas por redes de trata de personas. Son novedades positivas en Chiapas. Sin embargo, la falta de coordinación entre las distintas agencias sigue obstaculizando la adopción de medidas jurídicas y médicas para prevenir y castigar la violación de mujeres migrantes y para proporcionar tratamiento a las sobrevivientes. En particular, los responsables de proporcionar servicios y tratamiento deben tomar medidas para superar la falta de confianza en las autoridades garantizando que los informes de violencia sexual se tomen en serio y que se inicien investigaciones efectivas. También deben garantizar que se eliminen las barreras para que las sobrevivientes cooperen como testigos en las investigaciones criminales.

DESAPARICIONES Y MUERTES

En febrero de 2009, una delegación de salvadoreños, pertenecientes al Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos (COFAMIDE), visitó el sur de México. La delegación, que representaba a más de 700 familias, informó de que 293 salvadoreños habían sido asesinados o habían desaparecido en México en los dos años anteriores, y presionó a las autoridades federales y estatales mexicanas para que proporcionaran información y llevaran a cabo investigaciones efectivas.²⁴

Cientos de migrantes irregulares desaparecen o son asesinados cada año durante su viaje al norte. El viaje está

plagado de peligros, tanto por las precarias formas de viajar como por la violencia de las bandas delictivas. No hay cifras fiables sobre el número de víctimas –no se dispone de datos oficiales exhaustivos–, y esto ha contribuido a limitar la sensibilización pública sobre el alcance del problema. En contraste, las autoridades mexicanas han desempeñado un papel importante a la hora de sacar a la luz los abusos contra migrantes perpetrados en la frontera con Estados Unidos. Por ejemplo, en enero de 2010, un grupo de parlamentarios mexicanos presentó un informe en el que indicaba que 750 migrantes mexicanos habían muerto tratando de entrar a Estados Unidos durante 2009.²⁵

Cuando se encuentra un cadáver, la PGJE local y su unidad forense son responsables de establecer la identidad de la persona y la causa de la muerte. Si se encuentran en el cadáver documentos de identidad, se alerta al cónsul pertinente para que se pueda informar a los familiares en el país de origen. Sin embargo, muchos cadáveres no tienen documentos de identificación cuando son hallados. En ocasiones, los testigos proporcionan información sobre la identidad de la persona a la PGJE o a la policía, pero los cónsules se muestran a menudo reacios a actuar basándose en esa información a menos que haya documentos de identidad que la corroboren. Si la identidad de la persona no puede confirmarse o si no puede localizarse a los familiares, el cadáver es enterrado en una fosa no señalada en México. El cementerio de Tapachula, en el estado de Chiapas, contiene decenas de esas tumbas sin señalar.

Si los investigadores de la PGJE y los equipos forenses concluyen que un migrante ha muerto a consecuencia de un accidente o de un acto violento, la PGJE debe abrir una averiguación previa. Sin embargo, en el contexto de numerosas muertes violentas en muchas partes de México, la investigación tiene pocas probabilidades de progresar a menos que los familiares participen activamente, por ejemplo, para exigir una autopsia completa, para proporcionar testigos o para identificar posibles sospechosos y pistas.

En la mayoría de los casos, los familiares en Centroamérica o en otros lugares desconocen la suerte corrida por sus seres queridos o, cuando la conocen, no están en situación de ejercer la presión necesaria sobre las autoridades. La mayoría de los casos se archivan sin llevar a cabo una autopsia completa, y sólo se adoptan unas medidas mínimas para investigar las causas de la muerte. A consecuencia de ello, en muchos casos el único documento oficial es un acta de defunción que contiene una descripción, de una línea, de la causa de la muerte. El hecho de que no se investiguen de forma exhaustiva y efectiva todas las muertes de migrantes y de que no se deje constancia de los indicios que señalan la comisión de un delito puede constituir ocultación de delito.

La inacción de las autoridades federales y estatales a la hora de reunir, analizar y publicar datos sobre muertes de migrantes significa que no se dispone de información detallada y exacta sobre el alcance de los homicidios de migrantes. La ausencia de estos datos impide adoptar medidas efectivas para combatir los homicidios y hacer rendir cuentas a los responsables, y niega a las familias el acceso a la verdad y la justicia.

Autoridades consulares centroamericanas informaron a Amnistía Internacional de que estaban cooperando con autoridades estatales mexicanas para determinar la identidad de los migrantes muertos, encontrar a las familias y ayudar con la repatriación de los restos cuando los familiares pudieran contribuir a su coste. Sin embargo, reconocieron los obstáculos a la investigación efectiva de las muertes o desapariciones de migrantes, unos obstáculos entre los que se encontraba la ausencia de una base de datos nacional sobre migrantes desaparecidos.

El gobierno mexicano no parecía tener ningún plan para instituir un programa de este tipo. A consecuencia de ello, no existen referencias cruzadas –más que las que realizan de forma no oficial los miembros del Grupo Beta– entre las listas de migrantes desaparecidos y los cadáveres no identificados.

La ausencia de un programa coordinado sobre esta cuestión es un importante obstáculo al que se enfrentan los familiares y los cónsules en su búsqueda de información sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos. En 2009, el gobierno estatal de Chiapas accedió a la petición de COFAMIDE de que se creara una base de datos, pero en el momento de redactar este informe todavía no se había puesto en marcha.

CAPÍTULO 3/ABUSOS DURANTE LOS CONTROLES DE MIGRACIÓN

Las autoridades mexicanas, es constante la extorsión que les hacen a los migrantes. No siempre ha existido eso, pero ahorita ha incrementado.

Rubén Figueroa, defensor de los derechos de los migrantes, Tabasco.

Aunque el número de casos de implicación directa de funcionarios en violaciones de derechos humanos contra migrantes irregulares ha disminuido en los últimos 10 años, esos abusos persisten. La mayoría ocurren durante operaciones autorizadas para hacer cumplir la ley general de población, llevadas a cabo por el INM, o cuando miembros del ejército o la policía detienen a migrantes irregulares para obtener un beneficio personal.

Recientemente ha habido varias iniciativas para mejorar la profesionalidad y erradicar la corrupción en los cuerpos de seguridad pública mediante el denominado "control de confianza". Por ejemplo, en 2009, el INM sometió a ese control a un tercio de sus agentes y, a consecuencia de ese proceso, destituyó a varios agentes y emprendió varias investigaciones criminales. Se han llevado a cabo controles similares en el seno de la Policía Federal y en otros cuerpos de seguridad. Sin embargo, esas medidas han tenido un impacto muy limitado sobre la falta de respeto y protección de los derechos de los migrantes, y los agentes estatales responsables no han rendido cuentas casi en ningún caso. En febrero de 2010, el INM informó a Amnistía Internacional de que no se había destituido a ningún agente del INM por violaciones de derechos humanos, ya que éstas no constituían motivo de destitución en virtud de las leyes laborales federales, pero dijo que nueve agentes habían presentado su dimisión del INM entre 2007 y 2009 a causa de las reiteradas violaciones de su deber documentadas por la CNDH.²⁶

El caso del que informó Ireneo Mujica ilustra los persistentes abusos de poder por parte de agentes estatales contra migrantes, y la impunidad que ha ayudado a afianzar esos abusos. El 31 de marzo de 2008, Ireneo Mujica, reportero gráfico mexicano, abordó el tren de carga entre Arriaga, estado de Chiapas, y Ciudad Ixtepec, estado de Oaxaca, para documentar el viaje de los migrantes irregulares. Durante el trayecto, cerca de la comunidad de Las Palmas, en el municipio de Nilttepec, el tren fue interceptado por agentes del INM apoyados por 50 miembros de la Marina mexicana que empuñaban rifles y macanas. Según el fotógrafo y otros testigos presenciales, los migrantes trataron de huir, pero los miembros de la Marina los persiguieron y los golpearon con macanas, obligándolos a tumbarse en el suelo. Unos soldados vieron que el fotógrafo estaba tomando imágenes y lo detuvieron, amenazándolo con acusarlo de tráfico de personas. Un examen médico realizado a los migrantes en el centro de detención del INM en Oaxaca manifestaba que éstos presentaban "algunas contusiones, laceraciones, dermoabrasiones que al parecer no son atribuibles al operativo".²⁷ Los migrantes no presentaron una denuncia formal, y las autoridades no abrieron una investigación sobre los informes de malos tratos. A continuación, los migrantes fueron devueltos a su país de origen.

A consecuencia de la publicidad que rodeó el caso, una delegación conjunta de defensores de los derechos de los migrantes, funcionarios del INM y representantes de la CNDH y la Marina visitaron Las Palmas para recoger testimonios en los días posteriores al incidente. Pese a la aparente connivencia entre los oficiales de la Marina y algunos representantes de la comunidad para apartar a la delegación de quienes habían presenciado los hechos, varios testigos presenciales confirmaron que los migrantes habían sido golpeados repetidamente en la cabeza y el cuerpo. Según la recomendación de la CNDH (029/2009) emitida el 6 de mayo de 2009, la Marina reconoció que se había hecho uso de fuerza excesiva y declaró que se investigaría a los responsables. La

CNDH también señaló que la Marina carecía de poder legal para llevar a cabo controles de migración, y debía haber actuado únicamente como apoyo del INM. También criticó el hecho de que el INM no hubiera ejercido el control de la cadena de mando sobre la Marina, y los esfuerzos tanto de la Marina como de los funcionarios del INM por encubrir los abusos, por ejemplo al no realizar un examen médico exhaustivo a las víctimas, lo que condujo a una valoración médica incorrecta de sus lesiones. La CNDH recomendó que ambas instituciones llevaran a cabo una investigación interna para determinar la responsabilidad por los abusos. Sin embargo, ésta sólo dio lugar a medidas disciplinarias leves contra unos cuantos miembros de la Marina, que las autoridades navales no han especificado. No se emprendió ninguna acción contra los funcionarios que intentaron encubrir los abusos. Las autoridades civiles, en particular la PGR, no llevaron a cabo una investigación criminal sobre los abusos.

Los agentes del INM son responsables de las operaciones para verificar la condición jurídica de los migrantes, detener a migrantes irregulares e iniciar procedimientos para determinar su condición migratoria. La Policía Federal también está facultada legalmente para realizar labores de vigilancia a petición del INM, verificar la condición jurídica de los presuntos migrantes irregulares y detener a quienes no pueden demostrar su derecho legal a estar en el país.²⁸ Sin embargo, existen estrictas reglas respecto a la manera en que deben llevarse a cabo los procedimientos de verificación. Por ejemplo, los agentes que realicen la verificación deben contar con autorización escrita que incluya información detallada tal como el lugar y el objetivo de la operación. Aunque el INM y la Policía Federal pueden comprobar también la condición jurídica de los migrantes en rutas o puntos provisionales fuera de la ubicación establecida en la autorización, debe dejarse constancia de estas operaciones de antemano.²⁹ Los funcionarios autorizados deben mostrar sus identificaciones del INM o de la Policía Federal a los ciudadanos extranjeros, y deben elaborarse informes escritos que deben ser presenciados por dos observadores.³⁰ El INM puede solicitar el apoyo de otros policías o agentes de seguridad pública. Aunque esto puede hacerse verbalmente en casos urgentes, debe seguirle una confirmación escrita.³¹ Los casos documentados por Amnistía Internacional y otras organizaciones muestran que los elementos de esta normativa no se cumplen de forma habitual.

Si se encuentra a migrantes irregulares durante una operación de control de la migración, éstos deben ser entregados inmediatamente a las autoridades competentes.³² Fuera de este contexto, los agentes de las fuerzas de seguridad sólo pueden detener legalmente a migrantes irregulares como deberes ordinarios si están implicados en algún delito – no tienen autoridad para iniciar operaciones de verificación–, y los migrantes irregulares detenidos deben ser entregados al INM.

En 2006, la CNDH emitió una Recomendación General a la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional y las fuerzas de policía estatales y municipales en la que les recordaba su obligación de “que se abstengan de realizar actos ilegales de verificación de documentos migratorios a los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y, por ende, que en forma inmediata cesen las detenciones derivadas”.³³ También recomendaba que el INM se asegure de que estas detenciones ilegales de migrantes se notifiquen y se investiguen.³⁴

Este tipo de verificaciones migratorias ilegales por elementos que no están facultados para ello y por ende no cuentan con la capacitación para tal efecto, hace propicio que se abra un espacio para que los migrantes sean objeto de otro tipo de vejaciones, tales como abusos sexuales, principalmente en agravio de mujeres y niños, lesiones, robos y extorsiones, entre otras.

CNDH, Recomendación General 13, 17 de noviembre de 2006.

Durante las operaciones para verificar la condición jurídica de los migrantes que viajan hacia el norte desde Chiapas a bordo de trenes de carga y detenerlos, los agentes del INM y de la Policía Federal a menudo no se identifican, no establecen la base jurídica de la operación o no proporcionan una descripción escrita avalada por testigos de la operación de verificación.³⁵ En su lugar, las investigaciones realizadas por Amnistía Internacional indican un patrón de operaciones por sorpresa llevadas a cabo por el INM y la Policía Federal desde 2006, a menudo en lugares peligrosos en los que, en ocasiones, se utilizó fuerza excesiva para detener a migrantes. Puesto que la mayoría de los migrantes son repatriados casi inmediatamente, los abusos rara vez salen a la luz, a menos que haya testigos independientes.

FUERZA EXCESIVA

El 9 de enero de 2009, la policía del estado abrió fuego contra un camión que transportaba a unos 45 migrantes irregulares de El Salvador, Guatemala, Honduras, Ecuador y China.³⁶ Tres migrantes murieron y otros ocho resultaron heridos de gravedad en el incidente, que tuvo lugar cerca de la localidad de San Cristóbal de las Casas, estado de Chiapas. Según varios sobrevivientes, cuatro agentes iban en un auto patrulla que estuvo siguiendo al camión. Los agentes dieron el alto al camión y, como éste no se detuvo, hicieron varios disparos de munición real. Un migrante dijo que los policías "nos dispararon como animales". Los migrantes heridos recibieron tratamiento médico por heridas de bala y otro tipo de lesiones. Sin embargo, los otros migrantes detenidos en el lugar de los hechos fueron entregados al INM dos días después, y los procedentes de Centroamérica fueron repatriados, con lo que se les impidió de hecho participar en investigación judicial. La PGJE de Chiapas concluyó que los policías habían disparado contra su propio auto para alegar falsamente que los migrantes habían abierto fuego. Tres policías fueron detenidos y acusados de asesinato y de causar heridas. Su juicio aún continuaba en el momento de redactar este informe.

El 18 de septiembre de 2009 se produjo un incidente similar en Comitán, estado de Chiapas, en un retén en la carretera gestionado por miembros del ejército y la policía. Cuando un vehículo en el que viajaban siete migrantes pasó por el retén sin detenerse, los miembros de las fuerzas de seguridad lo persiguieron y abrieron fuego: mataron a un migrante e hirieron a varios más. El hombre que conducía el vehículo fue detenido por tráfico de personas. Según testigos, los policías presentes en el lugar de los hechos golpearon repetidamente a los migrantes heridos, al parecer como castigo por no detenerse en el retén, hasta que la Cruz Roja llegó para ofrecer asistencia médica. La CNDH abrió una investigación que aún continuaba en el momento de redactar este informe.

El uso de fuerza letal en este tipo de casos, en los que no había ninguna amenaza para las fuerzas de seguridad o los transeúntes, constituye una violación de las normas internacionales.

Las normas internacionales de derechos humanos establecen unos criterios para el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; entre esos criterios se encuentran los principios de necesidad y proporcionalidad.³⁷ Las directrices de la ONU establecen que los policías deben aplicar medidas no violentas siempre que sea posible antes de recurrir al uso de la fuerza. También establecen que la fuerza sólo debe utilizarse cuando sea estrictamente necesario, en proporción con la amenaza planteada y de manera que se reduzcan al mínimo los daños o lesiones. Sin embargo, México no dispone de normativas nacionales establecidas por ley sobre el uso de la fuerza por parte de la policía y las fuerzas de seguridad. Esta ausencia de un marco normativo claro socava los esfuerzos por garantizar que las detenciones, especialmente la detención administrativa de migrantes, que no son sospechosos de delitos, se llevan a cabo debidamente. También crea una situación en la que los agentes sobre el terreno utilizan de forma sistemática su propio criterio, sin unas directrices claras.

Amnistía Internacional también recibió información sobre un caso de uso no autorizado de armas menos que

letales que violó las normas internacionales.

El 22 de abril de 2009, unos 65 migrantes descansaban y comían en una iglesia en El Santuario, municipio de Macuspana, estado de Tabasco, cuando dos furgones del INM llegaron hasta allí y tres agentes de inmigración entraron en la iglesia sin orden judicial y detuvieron a uno de los migrantes. Los residentes de la zona describieron a Amnistía Internacional cómo un migrante huyó y fue perseguido por un agente del INM que blandía una macana corta que aplicó contra el cuello del hombre. Según los testigos, el hombre recibió una descarga eléctrica y cayó al suelo, aturdido. Entonces, los agentes del INM lo obligaron a ponerse en pie y se lo llevaron. Puede decirse que el hombre estaba ya de hecho bajo custodia cuando se le aplicó la macana paralizante, y no constituía amenaza alguna ni para los agentes ni para los transeúntes.³⁸ Cuando los residentes se quejaron del trato que se estaba dando a los migrantes, los funcionarios del INM amenazaron con detener a una mujer por tráfico de personas a causa de la ayuda humanitaria que ella y otras personas prestaban a los migrantes. Al día siguiente llegaron funcionarios de la CNDH para investigar lo sucedido, pero sus conclusiones aún no se han hecho públicas. El INM ha negado repetidamente que sus agentes utilicen macanas eléctricas paralizantes en ninguna circunstancia.

Detención

Decenas de miles de migrantes, entre ellos menores de edad, son reclusos de forma habitual en centros de detención en espera de su repatriación o su expulsión de México. Según el texto de la legislación mexicana, los migrantes reclusos en detención administrativa tras comprobarse su condición de migrantes se encuentran “asegurados”, no detenidos. A los que posteriormente acceden a ser repatriados se los califica de “alojados”. Sin embargo, el uso de estos términos no modifica el hecho de que, en virtud del derecho internacional, hay limitaciones estrictas respecto a cuándo esa privación de libertad es permisible, o el hecho de que la detención sistemática de migrantes en México viola con frecuencia esas limitaciones. El derecho internacional establece que deben estudiarse alternativas menos restrictivas a la detención en cada caso y que las autoridades sólo deben recurrir a la detención cuando ésta sea justificada, necesaria y proporcional. Los Estados están obligados a crear alternativas a la detención sistemática y, en particular, no debe detenerse a menores no acompañados y a víctimas de trata. La Convención sobre los Derechos del Niño, de la ONU, establece que los menores sólo deben ser detenidos como último recurso y durante el periodo más breve posible. Pese a las medidas para reducir la detención de adolescentes no acompañados, la delegación de Amnistía Internacional que visitó los centros de detención en 2009 observó que la práctica aún continúa.

EXTORSIÓN

Hasta 2008, la entrada irregular en México era un delito punible con hasta 10 años de prisión. Se reconocía ampliamente que la severidad de la pena por migración irregular animaba a algunos funcionarios a detener a migrantes y amenazarlos con la cárcel para obtener de ellos dinero y cometer otros abusos.³⁹ En 2008, la pena por entrada irregular se redujo a una multa para eliminar el incentivo a tales abusos. Pese a ello, la extorsión a manos de miembros del ejército y la policía con el pretexto de llevar a cabo controles de la migración ilegal sigue siendo una práctica extendida, y con frecuencia sirve de contexto para otras violaciones de derechos humanos contra migrantes como, por ejemplo, malos tratos, violencia sexual, amenazas o cosas peores.

El 8 de enero de 2007, Hugo (nombre ficticio), migrante de Honduras, fue interceptado por cuatro soldados en Ciudad Hidalgo, estado de Chiapas, tras cruzar el río Suchiate. Los soldados lo llevaron a un lado, le robaron 500 pesos (unos 39 dólares estadounidenses) y le dijeron que se desvistiera. Uno de los soldados le metió entonces a Hugo el dedo por el recto para buscar más dinero. Hugo vio al soldado amenazando con meterle a otro migrante el rifle por el recto, mientras otros dos soldados registraban a otros migrantes. Hugo quedó en libertad y presentó una denuncia ante la CNDH. El ejército respondió a la CNDH que no había pruebas de

abusos, y la CNDH archivó el caso por falta de pruebas.

El 24 de enero de 2007, poco después de llegar a Ciudad Hidalgo, estado de Chiapas, desde Tecún Uman, en Guatemala, Miguel y Sara (nombres ficticios) fueron interceptados por siete soldados, que los obligaron a darles dinero, se llevaron a Sara a un lado y la obligaron a desnudarse. Le dijeron que tenía que desvestirse para que pudieran comprobar sus ropas. Sara más tarde presentó una denuncia ante la CNDH. Cuando la CNDH pidió información a la Inspección y Contraloría General del Ejército (la unidad de investigaciones internas del ejército), ésta respondió que los abusos no podían haberse producido en ese lugar. La CNDH concluyó que no había pruebas suficientes y archivó el caso.

El 28 de junio de 2009, Mary, voluntaria que colabora desde hace mucho tiempo con el albergue de migrantes de Tierra Blanca, estado de Veracruz, y un joven migrante fueron detenidos arbitrariamente por un policía municipal. Mary dijo a Amnistía Internacional que estaba caminando por la calle con el joven cuando un policía municipal le preguntó de dónde era. Cuando ella se negó a responder, el policía la agarró y la acusó de ser una traficante de personas. Luego agarró al migrante y le robó de los bolsillos 200 pesos (unos 20 dólares estadounidenses). Cuando Mary protestó, los dos fueron esposados y llevados a la comisaría del ayuntamiento. Ambos quedaron en libertad sin cargos cuando el diácono Miguel Ángel Ochoa, que dirige el albergue para migrantes donde Mary trabaja como voluntaria, protestó ante el jefe de policía. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que se hayan tomado medidas disciplinarias contra el policía.⁴⁰

El 23 de enero de 2010, tres vehículos de la Policía Federal hicieron detenerse a un tren de carga en el que viajaban más de un centenar de migrantes irregulares. El tren hacía el recorrido desde Arriaga, estado de Chiapas, hasta Ciudad Ixtepec, estado de Oaxaca. Según varios migrantes, unos policías uniformados y armados obligaron a los migrantes a bajar del tren y a tumbarse boca abajo, y luego les robaron sus pertenencias. Tras registrar las posesiones de los migrantes, los agentes los dejaron ir, y les dijeron que si no continuaban su viaje a pie a lo largo de las vías del tren serían asesinados. Esa noche, cuando los migrantes caminaban por las vías, varios grupos de ellos fueron atacados por bandas delictivas que mataron al menos a uno y violaron a una de las mujeres. Los sobrevivientes consiguieron llegar caminando a Ciudad Ixtepec, donde el albergue para migrantes los ayudó a presentar denuncias criminales y obtener atención médica. Tres días después, varios de los migrantes regresaron al lugar del delito acompañados por defensores de sus derechos y por agentes estatales para tratar de identificar a los miembros de la banda que los había atacado. Se detuvo a dos sospechosos. Cuando se marchaban, fueron interceptados por agentes de la Policía Federal y miembros del ejército que trataron de reclamar la jurisdicción del caso y llevarse a los sospechosos. Mientras los agentes estatales y federales discutían sobre la jurisdicción y sobre quién debía hacerse cargo de los sospechosos, un testigo reconoció a dos de los agentes de la Policía Federal que habían detenido el tren y habían robado y amenazado a los migrantes. Aunque el padre Solalinde puso dicha identificación en conocimiento de los agentes federales y estatales, no se emprendió ninguna acción, y el padre Solalinde fue amenazado con ser detenido. Posteriormente se presentó una denuncia en la que se dejaba constancia de la identificación de los agentes de la Policía Federal. Sin embargo, en el momento de redactar este informe, no se había citado a ninguna de las víctimas ni se les había pedido que identificaran a los policías implicados.

CAPÍTULO 4/REPATRIACIÓN, REMEDIO, REPARACIÓN Y PROTECCIÓN

Si el migrante denuncia, muchas veces no se le toman la denuncia, y si logramos que se acepte la denuncia, no procede. Se queda allí la averiguación previa pero no se logra castigar a quien cometió el delito. Gran parte de estos delitos son cometidos por autoridades.

Padre Heyman Vázquez, que dirige un albergue para migrantes en Arriaga, estado de Chiapas.

REPATRIACIÓN VOLUNTARIA

El 27 de abril de 2009, Francisco (nombre ficticio), de El Salvador, y otros 24 migrantes fueron detenidos por soldados en una casa en Piedras Negras, estado de Coahuila. Los migrantes habían pagado a un traficante de personas para que los hiciera cruzar ilegalmente la frontera estadounidense. Según Francisco, los soldados arrojaron a los migrantes al suelo y les propinaron numerosos golpes y patadas. Luego, según los informes, sujetaron al traficante contra el suelo, mientras le pateaban repetidamente las costillas. Francisco y los otros migrantes fueron entregados a agentes del INM. Cuando lo trasladaron a la Estación Migratoria de Tapachula, en el estado de Chiapas, pidió presentar una denuncia contra el ejército por malos tratos pero, pese a haber solicitado un visado temporal, le informaron de que la denuncia sólo podía presentarse en Coahuila y que tendría que pasar varias semanas, como mínimo, detenido. Francisco optó por no presentar la denuncia y aceptó la repatriación voluntaria para poder emprender el viaje de nuevo.

En 2006 y 2007, México firmó memorandos de entendimiento bilaterales con los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para garantizar “la repatriación digna, ordenada, ágil y segura” de los migrantes irregulares. Estos acuerdos establecen el derecho de los migrantes irregulares de estos países a seguir el proceso administrativo de migración establecido en virtud de la legislación mexicana –que normalmente concluye con la expulsión–, a pedir la repatriación voluntaria o a solicitar la condición de refugiado.

La mayoría de los migrantes irregulares optan por la repatriación voluntaria para evitar ser inscritos como expulsados, ya que de esa manera su capacidad de volver a entrar en México no se ve afectada. En 2009, de los 58.681 centroamericanos expulsados o repatriados desde México, 49.112 (el 84 por ciento) fueron repatriados voluntariamente, y sólo 5.247 fueron expulsados tras procedimientos de migración.

Las ventajas de la repatriación voluntaria para el gobierno mexicano están claras: unos periodos de detención más breves que resultan menos costosos y reducen el hacinamiento en los centros de detención (un problema que data de largo). Para muchos migrantes irregulares, la repatriación voluntaria es preferible a la expulsión porque de esa manera permanecen detenidos periodos más breves (en ocasiones tan sólo unas horas o unos días, dependiendo del número de migrantes en espera de ser repatriados) y no se enfrentan a penas más severas si vuelven a entrar posteriormente en México y son detenidos de nuevo.

No obstante, la aplicación del proceso de repatriación voluntaria ha hecho surgir la preocupación por el acceso efectivo a la información, a las autoridades consulares, a asesoramiento independiente y a remedios para los migrantes. La naturaleza administrativa del proceso también significa con frecuencia que no se da prioridad al registro y la investigación de los abusos contra migrantes. Además, los fuertes incentivos para alentar la repatriación voluntaria no están contrarrestados adecuadamente por salvaguardias que garanticen que los migrantes reciban asesoramiento efectivo respecto a los abusos que puedan haber sufrido o presenciado, y que al mismo tiempo permitan identificar a personas que puedan tener derecho a la condición de refugiado.

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL ASESORAMIENTO JURIDICO

Según los procedimientos para las estaciones migratorias del INM emitidos en octubre de 2009, los funcionarios de migración deben obtener información, como datos biográficos básicos y una fotografía, y cumplimentar un formulario para los migrantes que optan por la repatriación voluntaria.⁴¹ Los migrantes deben ser asimismo informados de su derecho a solicitar el asilo y a ser sometidos a un examen médico. Sin embargo, las autoridades no parecen indagar ni documentar los abusos que los migrantes puedan haber sufrido o presenciado, y rara vez se ofrecen a gestionar denuncias.

Una vez detenidos, el acceso de los migrantes a ayuda y al mundo exterior está estrictamente controlado por los funcionarios del INM. Los migrantes sólo pueden recibir asistencia de abogados específicos debidamente acreditados o de organizaciones autorizadas de derechos humanos. Muy pocos de los migrantes irregulares que son detenidos conocen el nombre de abogados acreditados u organizaciones de derechos humanos. Además, las organizaciones de derechos humanos y los abogados sólo pueden acceder a las zonas de los centros de detención en los que se realizan las entrevistas con los migrantes, y por tanto no pueden valorar si otros migrantes del centro pueden necesitar sus servicios. Las autoridades consulares centroamericanas visitan regularmente el centro de detención de Tapachula, pero estas visitas se centran principalmente en prestar asistencia a los menores, más que a los migrantes adultos.

Las autoridades de migración deben obtener información para poder evaluar cada caso individual. También deben proporcionar información completa y clara, en una lengua que los migrantes comprendan, sobre sus derechos, el proceso de migración, el acceso al consulado, el asesoramiento legal, el asilo y el derecho a presentar una denuncia judicial. El INM informó a Amnistía Internacional de que los funcionarios proporcionan sistemáticamente esta información. Sin embargo, ninguno de los migrantes entrevistados por Amnistía Internacional que estaban detenidos por el INM o lo habían estado en el pasado pudieron confirmar que habían recibido ni siquiera información básica sobre sus derechos, aparte de su derecho a pedir la repatriación voluntaria.

El INM, junto con la Organización Internacional para las Migraciones y UNICEF (el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), ha elaborado procedimientos y ha establecido los denominados Oficiales de Protección a la Infancia, encargados de evaluar y garantizar los derechos de los menores migrantes y garantizar el acceso al consulado. Este es un paso positivo, y debe ampliarse a otros migrantes en especial situación de riesgo, como las mujeres.

Sin embargo, en general, en los estados estudiados por Amnistía Internacional era patente que el INM a menudo no proporcionaba a los migrantes información suficiente sobre sus derechos y sobre la asistencia disponible. No existen mecanismos accesibles para que los migrantes denuncien los abusos que han sufrido o presenciado durante su viaje.

El INM no es responsable de reunir información relativa a las investigaciones criminales, pero sí tiene la obligación de obtener información fiable sobre los abusos de una manera que no coloque a las víctimas en un peligro aún mayor. El no reunir información básica sobre los abusos –que los migrantes pueden no desear presentar como denuncia judicial– obstaculiza seriamente los esfuerzos por identificar patrones de abusos en regiones específicas. El INM tampoco ha facilitado el acceso de los migrantes a remedios e indemnizaciones. El resultado global de estos defectos y carencias es que los delitos cometidos contra migrantes siguen denunciándose mucho menos de lo debido. El hecho de que no se entreviste adecuadamente a los migrantes también significa que no se identifica ni se informa de sus derechos a aquellos que podrían beneficiarse de la protección internacional.

PRESENTAR UNA DENUNCIA

El Comité recomienda que el Estado parte garantice que: a) En la legislación y en la práctica los trabajadores migratorios y sus familiares, incluso los que están en situación irregular, tengan los mismos derechos que los nacionales del Estado Parte para presentar denuncias y acceder a mecanismos de reparación ante los tribunales de justicia; b) Toda persona cuyos derechos o libertades, reconocidos en la presente Convención, hayan sido violados pueda obtener una reparación efectiva. [...]

El Comité recomienda que el Estado Parte continúe e intensifique sus esfuerzos para abordar urgentemente el problema de los malos tratos y otros actos de violencia contra trabajadores migratorios y sus familiares independientemente de quién los cometa. En particular, el Comité insta al Estado parte que garantice la investigación de dichos actos y que los responsables sean procesados y sancionados.

Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, de la ONU, México, 20 de diciembre de 2006.

Las víctimas de abusos contra los derechos humanos tienen derecho a remedio, reparación y protección.⁴² Sin embargo, la impunidad por las violaciones de derechos humanos sigue siendo la norma en México, y menoscaba seriamente el derecho a la reparación.⁴³

Para los migrantes irregulares, incluso presentar una denuncia constituye un gran obstáculo, no hablemos ya de conseguir justicia y seguridad. Según el artículo 67 de la Ley General de Población (LGP) y el artículo 201 de su Reglamento (RLGP), todas las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a exigir que los ciudadanos extranjeros que les soliciten servicios aporten pruebas de su legal estancia en el país. Si una persona no puede demostrar su derecho legal a estar en el país, el funcionario en cuestión está obligado por ley a entregarla a las autoridades de migración.⁴⁴ Esto, evidentemente, constituye un importante factor disuasorio para los migrantes irregulares que deseen informar de un abuso o un delito. También disuade a los funcionarios que reciben informes de abusos sufridos o presenciados por migrantes, ya que la mayoría de los migrantes entregados al INM se enfrentarán a la expulsión o la repatriación y no estarán disponibles en caso de que la denuncia prospere.

Los artículos 67 y 201 han sido criticados por considerarse que discriminan a los migrantes y violan las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por México, ya que tienen como efecto impedir la igualdad de acceso a los tribunales y la igualdad de trato ante la ley. El gobierno mexicano ha alegado que la jurisprudencia de la Suprema Corte reconoce la igualdad de acceso a los tribunales,⁴⁵ pero esto no cambia el hecho de que las autoridades están obligadas a cumplir los artículos 67 y 201. Las personas migrantes entrevistadas por Amnistía Internacional manifestaron reiteradamente la creencia de que podían ser expulsados si, mientras estaban en tránsito, se ponían en contacto con las autoridades para informar de un abuso o un delito. Varios migrantes afirmaron haber sido amenazados con ser conducidos al INM si persistían en su exigencia de presentar una denuncia ante la PGR.

En 2009, las organizaciones de derechos humanos iniciaron una campaña para reformar los artículos 67 y 201 con el fin de garantizar a todas las personas migrantes la igualdad de acceso a la justicia y a la protección de la ley. Sin embargo, en el momento de redactar este informe, todavía no se habían introducido reformas.

VISADOS TEMPORALES

En 2007, el INM emitió una directiva por la que permitía a los migrantes irregulares que habían sido víctimas o

testigos de delitos obtener visados temporales en espera de la resolución del proceso penal.⁴⁶ Sin embargo, en todos los casos salvo unos pocos los únicos migrantes irregulares que obtienen esos visados son los que informan en primer lugar a un defensor de los derechos humanos, normalmente un sacerdote que trabaja en uno de los albergues, y que los acompaña a presentar la denuncia, consigue copias de la documentación y respalda la solicitud de visado. En algunos casos, las autoridades consulares también han ayudado con estas solicitudes. En 2009, funcionarios del INM informaron a Amnistía Internacional de que en 2007 se habían emitido 10 de esos visados temporales, 14 en 2008, y 8 entre enero y junio de 2009. El INM reconoció que, en casi todos los casos, los visados se habían concedido cuando estaban respaldados por un sacerdote de uno de los albergues.

La mayoría de los migrantes desconocen la existencia de esos visados, y no tienen prácticamente ningún medio de acceder a ellos. A la mayoría de las personas migrantes entrevistadas por Amnistía Internacional que habían sufrido o presenciado abusos, los funcionarios del INM no les habían informado de la existencia de esos visados o de que podían solicitar uno. Los visados temporales sólo están disponibles para los migrantes que pueden demostrar que han presentado una denuncia judicial. Los migrantes que presentan denuncias judiciales y que no están acompañados por un defensor de los derechos humanos tienen probabilidades de ser expulsados del país, más que de recibir un visado temporal.

Los migrantes que consiguen solicitar un visado deben permanecer en un albergue mientras se procesa su solicitud. Aunque los procedimientos permiten al INM emitir visados en un plazo de 12 horas, Amnistía Internacional habló con migrantes que habían tenido que esperar semanas, e incluso meses, en un limbo jurídico. Durante ese tiempo, los migrantes están expuestos a posibles represalias e intimidación, y a menudo dependen de la caridad del albergue para mantenerse. En esas circunstancias, no es de extrañar que muchos opten por no presentar denuncia o se marchen antes de que se resuelva el caso.

Ni siquiera la documentación temporal que se proporciona a quienes solicitan un visado garantiza su seguridad. En junio de 2009, una mujer salvadoreña que había presenciado el secuestro de migrantes y había solicitado un visado, fue obligada a bajarse de un autobús en el estado Chiapas por unos policías municipales que destruyeron sus documentos y la amenazaron con la expulsión. Sólo la intervención del padre Solalinde, de Oaxaca, impidió que la expulsaran y consiguió que se volviera a expedir su documentación.

INVESTIGACIÓN

Un campesino mexicano que acude al sistema de justicia en México recibe un mal trato, pero para un migrante es mucho peor.

Felipe Solís, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, estado de Chiapas, junio de 2009.

Incluso cuando se presenta una denuncia criminal ante la PGJE, la investigación puede llevar meses o años, y no hay garantías de que sea exhaustiva o efectiva.

Pese a la introducción en años recientes de nueva legislación federal (por ejemplo, leyes que penalizan la trata de personas y dan a algunas víctimas de delitos acceso a visados temporales), no se dispone de información sobre el procesamiento de los responsables de abusos contra migrantes irregulares.

En realidad, la presentación de una denuncia criminal ante la PGJE o la PGR recae casi por completo en los migrantes. Casi la mitad de las personas migrantes entrevistadas por Amnistía Internacional que afirmaron haber sufrido algún abuso durante su viaje dijeron que no habían presentado denuncia porque temían ser

expulsadas o pensaban que, de todas formas, las autoridades no harían nada. El hecho de que no se emprendan investigaciones rápidas y efectivas sobre las denuncias criminales no sólo obstruye la justicia en casos individuales, sino que transmite a las personas migrantes el mensaje de que la presentación de una denuncia, en el mejor de los casos, es inútil, y en el peor puede dar lugar a su expulsión del país.

Por ejemplo, el 31 de julio de 2008 cuatro migrantes guatemaltecos informaron de que unos agentes de la Agencia Federal de Investigación (AFI) les habían robado en un retén cercano a Tenextepec, estado de Chiapas. Con la ayuda del padre Solalinde, a quien informaron a su llegada a Ciudad Ixtepec, estado de Oaxaca, presentaron denuncias criminales ante la PGR contra los agentes y solicitaron visados temporales. Dos meses después de presentar la denuncia y realizar sus declaraciones iniciales, seguían sin recibir su visado. A continuación les pidieron que identificaran a los agentes de entre una serie de fotos distorsionadas que no se correspondían con la información facilitada en la denuncia, lo que suscita serias dudas sobre la buena fe de los investigadores. Las víctimas pidieron que se hiciera una rueda de reconocimiento de agentes de la AFI. La PGR les contestó por escrito tres meses después, pero para entonces la necesidad económica las había obligado a abandonar la zona. La PGR archivó el caso.

En los casos en los que hay implicadas bandas delictivas, los migrantes son extremadamente reacios a presentar denuncias o prestar testimonio por temor a represalias. Sin embargo, Amnistía Internacional no tiene constancia de ningún caso en el que se haya ofrecido o proporcionado protección a víctimas o testigos. Al menos un testigo entrevistado por Amnistía Internacional había estado detenido junto con miembros de la banda no detectados.

En 2009, el Sistema Nacional de Seguridad Pública manifestó que la mayoría de los estados habían establecido unidades antisequestros especializadas de la policía y habían puesto en práctica medidas anticorrupción, de acuerdo con las recomendaciones del informe especial de la CNDH sobre el secuestro de migrantes. Sin embargo, no está claro si el objetivo de estas unidades es abordar el secuestro de migrantes o centrarse en otros secuestros más destacados de ciudadanos mexicanos. Tampoco está claro de qué manera estas unidades superarán la vulnerabilidad de los migrantes irregulares o su desconfianza en los agentes del ministerio público y la policía, a los que consideran con frecuencia indiferentes a su situación y, en ocasiones, vinculados a bandas delictivas.

En 2006, el gobierno mexicano informó al Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes, de la ONU, de que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y otros organismos de inteligencia criminal estaban combatiendo los abusos perpetrados contra migrantes por redes de delincuencia organizada. La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), departamento de la PGR, también estableció una unidad especializada para investigar el secuestro y el tráfico de migrantes y el tráfico de órganos. Sin embargo, las actividades y el impacto de estas unidades especializadas respecto a la lucha contra las bandas delictivas que acechan a los migrantes irregulares no están claros, ya que el gobierno no ha publicado informes oficiales ni ha facilitado datos.

En enero de 2008, la PGR estableció la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)⁴⁷, encargada de aplicar la nueva legislación que penalizaba la trata de personas. La FEVIMTRA se ha centrado en la formación para aplicar la legislación, pero no hay información sobre la manera en la que procesa los casos de trata ni provisión de ayuda para las mujeres migrantes que han sido víctimas de violencia.

El gobierno del estado de Chiapas es la única autoridad estatal que ha establecido una Fiscalía Especial para Delitos contra Migrantes. Bajo la presión de las ONG locales y los consules centroamericanos en Tapachula

para que se pusiera fin a los abusos contra los migrantes, esta nueva unidad ha obtenido algunos éxitos. Ha detenido a cinco miembros de una unidad policial local de élite que agredían a migrantes y ha empezado a reunir testimonios de migrantes que no quieren presentar denuncias pero que pueden proporcionar información valiosa para identificar a los autores de abusos contra migrantes. También se han establecido nuevas oficinas regionales. Sin embargo, la unidad cuenta con unos recursos y una jurisdicción limitados. Por ejemplo, todavía no se ha cumplido el compromiso formulado en febrero de 2009 de establecer, junto con cónsules centroamericanos y ONG, una base de datos de migrantes cuya desaparición han denunciado sus familiares en Centroamérica.

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La CNDH desempeña un papel crucial como receptora de denuncias de abusos contra migrantes. Desde que en 1995 se estableció la 5ª visitaduría, encargada de los derechos de las personas migrantes, ha recibido más de 500 denuncias y ha emitido numerosas recomendaciones al INM y a otras instituciones en respuesta a violaciones de los derechos de las personas migrantes. Su informe especial de 2009 sobre el secuestro de migrantes por bandas delictivas fue una primera tentativa de identificar los deberes del Estado de prevenir esos delitos y mejorar el acceso a la justicia en casos de abusos cometidos por agentes no estatales.

Aunque la CNDH constituye un importante mecanismo no judicial para investigar las violaciones de derechos humanos, sus investigaciones son extremadamente lentas y los resultados, a menudo, tienen un impacto muy limitado en las investigaciones criminales. En los últimos años, la CNDH ha funcionado cada vez más como una forma de investigación prejudicial, más que como un mecanismo complementario de supervisión, y se ha creado una situación en la que las instituciones acusadas de abusos no llevan a cabo investigaciones hasta que la CNDH confirme que se ha cometido un abuso. A consecuencia de ello, las instituciones pueden esperar más de un año a las conclusiones de la CNDH antes de iniciar sus propias investigaciones disciplinarias o criminales. Incluso cuando las autoridades acceden a cumplir una recomendación de la CNDH, ésta por lo general no supervisa la calidad de la investigación realizada. Ninguna de las recomendaciones de la CNDH citadas en este informe ha dado lugar a la presentación de cargos penales contra los implicados en violaciones de derechos humanos contra migrantes, o a la reparación para las víctimas.

No obstante, la CNDH ha trabajado con la red de albergues para migrantes con el fin de mejorar la recopilación de información relativa a los informes de abusos, y se ha manifestado con especial energía sobre la situación de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.⁴⁸ En noviembre de 2009, el Congreso nombró un nuevo presidente de la CNDH, lo que brinda una nueva oportunidad para que la CNDH refuerce su credibilidad y su compromiso con las normas internacionales de derechos humanos.

CAPÍTULO 5/DERECHO NACIONAL E INTERNACIONAL

- 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad y la seguridad personales.*
 - 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán 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.*
 - 3. La verificación por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la identidad de los trabajadores migratorios o de sus familiares se realizará con arreglo a los procedimientos establecidos por ley.*
- Artículo 16, Convención sobre los Derechos de los Migrantes.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

México ha sido un destacado promotor de los mecanismos internacionales y regionales para proteger los derechos de las personas migrantes. Ha dirigido con frecuencia importantes críticas a Estados Unidos y otros países por no reconocer ni garantizar los derechos de las personas migrantes consagrados en el derecho internacional, especialmente el derecho a no sufrir discriminación y el derecho a la igualdad ante la ley. No obstante, este enfoque progresista no ha encontrado un compromiso equivalente en el ámbito nacional.

Todos los tratados internacionales de derechos humanos contienen garantías que protegen los derechos humanos tanto de los migrantes como de los no migrantes. La mayoría contienen disposiciones específicas sobre la igualdad y la no discriminación que se aplican a todas las personas, aunque con ciertas limitaciones concretas como las distinciones legítimas entre ciudadanos y no ciudadanos. Independientemente de la ciudadanía, todas las personas tienen garantizado el derecho a la vida, a no sufrir esclavitud, detención arbitraria o tortura, a un trato humano bajo custodia, a un juicio justo, a acceder a la justicia, a la igualdad ante la ley y a la igualdad de protección de la ley.⁴⁹

La obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de las personas migrantes están expuestos en numerosos tratados internacionales, incluidos la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de los Migrantes.⁵⁰

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que vigila el cumplimiento por parte de los Estados de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, establece que los Estados deben “[v]elar por que los ciudadanos disfruten de igual protección y reconocimiento ante la ley y [...] velar por que las víctimas tengan acceso a recursos jurídicos eficaces y derecho a pedir reparación justa y adecuada por todo daño sufrido como resultado de esos actos de violencia”.⁵¹ El Comité de los Derechos del Niño ha manifestado que “[l]os menores separados y no acompañados están expuestos a diversos riesgos que afectan a la vida, supervivencia y desarrollo, por ejemplo, la trata dirigida a la explotación sexual o de otra índole o la participación en actividades delictivas de las que puede resultar perjuicio para el menor o, en casos extremos, la muerte. Así pues, el artículo 6 exige la vigilancia de los Estados Partes a este respecto, especialmente en presencia del crimen organizado”.⁵² El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado que “debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las emigrantes”,⁵³ y

que "los Estados Partes deben adoptar medidas para prevenir, enjuiciar y castigar todas las violaciones de derechos humanos cometidas en relación con la migración en el territorio bajo su jurisdicción, independientemente de si son perpetradas por autoridades públicas o por agentes privados".⁵⁴

México ha ratificado tratados internacionales clave, pero ha formulado varias reservas y declaraciones interpretativas importantes a algunos de ellos, en un intento por limitar su aplicación en las disposiciones legales nacionales existentes. Por ejemplo, su declaración interpretativa a la Convención sobre los Derechos de los Migrantes establece: "Todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional". México también ha formulado una reserva al artículo 22 de la Convención sobre los Derechos de los Migrantes en favor del artículo 33 de la Constitución mexicana, que permite al ejecutivo expulsar a todo ciudadano extranjero al que considere "inconveniente" sin derecho al proceso debido o a la apelación.⁵⁵ Amnistía Internacional considera que la cláusula interpretativa y la reserva violan las obligaciones contraídas por México en virtud de los tratados, según las cuales los Estados Partes deben tomar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos nacionales al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados.⁵⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó en una Opinión Consultiva emitida en 2003, a petición del gobierno mexicano, que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales de los migrantes.⁵⁷ Para ello, deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.⁵⁸ La Corte dejó claro que los Estados tienen la obligación de actuar con la diligencia debida (véase pág. 8) para prevenir y castigar los abusos contra migrantes, ya sea el autor un agente del Estado o un individuo particular.⁵⁹

La escala y la diversidad de los abusos contra personas migrantes en México, y el incumplimiento por parte de las autoridades federales y estatales de sus obligaciones han provocado numerosas visitas de órganos internacionales de derechos humanos al país. En 2008, el relator especial de la ONU sobre los derechos de los migrantes publicó un informe tras una visita a México. En él recomendaba que "se introduzcan reformas legislativas adecuadas contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos, una de las principales deficiencias del sistema judicial" y pedía que se publicaran informes anuales sobre el número de actuaciones judiciales, como detenciones y condenas contra autores de violaciones de los derechos humanos de los migrantes y, en particular, de actuaciones judiciales contra los autores de abusos en relación con el trabajo infantil.⁶⁰

En 2009, el gobierno mexicano accedió a poner en práctica las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU de "[a]doptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares, en particular garantizando su acceso a la justicia [...] y a recursos judiciales efectivos ante una autoridad competente para la protección de sus derechos [...], y para enjuiciar y sancionar a los funcionarios públicos responsables de malos tratos y delitos cometidos contra esas personas".⁶¹

MARCO JURÍDICO EN MÉXICO

En 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó su posición anterior de que, en términos de jerarquía jurídica, los tratados internacionales de derechos humanos están situados en el derecho nacional inmediatamente por debajo de la Constitución mexicana, pero por encima de la legislación federal y estatal (incluidas las constituciones estatales).⁶² La continuada negativa a reformar la Constitución para garantizar que a los tratados internacionales de derechos humanos se les asigne categoría constitucional sigue obstaculizando la aplicación y el cumplimiento de estos tratados en México. Pese a las diversas promesas de reformar la legislación sobre migración y refugiados para conformarla a las obligaciones internacionales de México, esto

aún no se ha materializado.

No obstante, la Constitución mexicana establece importantes derechos y garantías para todas las personas bajo su jurisdicción. Entre ellos se encuentra el derecho a entrar en el país, circular por él y salir de él, de acuerdo con los controles jurídicos y judiciales pertinentes (artículo 11). La Constitución también otorga a los ciudadanos extranjeros sin reconocimiento jurídico todos los derechos establecidos en su primer capítulo (artículo 33).⁶³ Entre ellos se encuentran el derecho a no sufrir discriminación, el derecho a no ser sometido a detención ilegal, tortura o reclusión en régimen de incomunicación, y el derecho al debido proceso y al remedio jurídico. En 2003 se estableció el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (CONAPRED), con el fin de promover la prevención y eliminación de la discriminación, incluida la basada en el origen nacional y étnico. Además, la estrategia 10.1 del Plan Nacional de Desarrollo de 2007, el principal instrumento de política, compromete legalmente al gobierno a “[r]espetar y proteger los derechos de los migrantes en México”.⁶⁴ La estrategia 1.7 del Programa Nacional de Derechos Humanos compromete asimismo a las instituciones gubernamentales a “[i]mpulsar las medidas necesarias para fortalecer el respeto a los derechos humanos de los migrantes, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia”.⁶⁵

México sigue estando en primera línea de las iniciativas internacionales para abordar los desafíos de la migración masiva. En diciembre de 2009, asumió oficialmente la presidencia del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, cuya cuarta reunión está previsto que se celebre en Puerto Vallarta, México, en noviembre de 2010.

CAPÍTULO 6/CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El incremento de la delincuencia organizada y la violencia relacionada con las bandas en distintas zonas del país ha creado intensos desafíos para las autoridades mexicanas a la hora de cumplir con su obligación de proporcionar seguridad a quienes viven dentro de sus fronteras. Sin embargo, para conseguir una mejora significativa en cuanto a la seguridad es fundamental no sólo que las autoridades estatales respeten los derechos humanos, sino también que los grupos a los que acechan las bandas delictivas, y que son quienes más peligro corren de sufrir abusos, no se vean excluidos de la protección del Estado.

Los migrantes irregulares corren un grave riesgo de sufrir abusos generalizados en México. Marginados de la sociedad mexicana en general, son en gran medida invisibles, y sus voces rara vez se escuchan. La experiencia les ha enseñado a no confiar en nadie, especialmente las autoridades.

El acceso a la reparación es limitado y, en ocasiones, inexistente. Los migrantes que sufren o presencian abusos disponen de pocas opciones. Pueden optar por no presentar denuncia y soportar las terribles penalidades para continuar su viaje con la esperanza de un futuro mejor en Estados Unidos. O pueden arriesgarse a denunciar los abusos a las autoridades mexicanas, quienes pueden desestimar sus denuncias o agravar aún más los abusos sufridos. Incluso los migrantes que consiguen presentar una denuncia se enfrentan después a un sistema que a menudo no garantiza la justicia.

Las autoridades federales y estatales han eludido sistemáticamente su deber de investigar de forma inmediata y efectiva los abusos contra migrantes. La falta de acceso a la protección y la justicia ha significado que todos los migrantes salvo unos pocos se limitan a continuar su viaje o son expulsados o repatriados sin presentar denuncias judiciales. Esta invisibilidad y falta de recurso a la justicia convierte a los migrantes, y especialmente a las mujeres y los menores, en blanco fácil de bandas delictivas y funcionarios públicos corruptos.

La persistente inacción a la hora de abordar los abusos contra migrantes perpetrados por agentes no estatales, y en especial los abusos en los que a menudo es evidente un cierto grado de implicación oficial, incumple la responsabilidad legal nacional e internacional contraída por México de ejercer la diligencia debida para respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos.

En sus viajes a través de México, los migrantes siguen enfrentándose a abusos de bandas delictivas, como por ejemplo secuestros, extorsión y tortura. La violencia sexual está generalizada, y cada año un número desconocido de migrantes mueren o desaparecen. Estos abusos frecuentemente se llevan a cabo con la complicidad o la aquiescencia de las autoridades federales, estatales o municipales. Además, pese a que en los últimos años se han producido mejoras, persisten los informes sobre uso excesivo de la fuerza y detención arbitraria a manos de funcionarios públicos que realizan controles de migración. La gran mayoría de estos abusos no se investiga con seriedad, y los responsables rara vez rinden cuentas de sus actos, lo que fomenta un clima de impunidad.

Las investigaciones llevadas a cabo por Amnistía Internacional, así como los informes de ONG locales y de la CNDH, han revelado sistemáticamente la gran crisis humana a la que se enfrentan miles de migrantes que viajan en las sombras. Sin embargo, la auténtica dimensión de la crisis sigue siendo en gran medida invisible para la población en general. El hecho de que los gobiernos federal y estatales no dejen constancia adecuada de los abusos y no publiquen datos fiables contribuye a este desconocimiento y a la información errónea frecuentemente difundida por los medios de comunicación que retrata a las personas migrantes como la fuente de los delitos, más que como sus víctimas. La discriminación y la intolerancia con que en ocasiones se encuentran los migrantes irregulares puede generar hostilidad y una mayor exclusión.⁶⁶

La vulnerabilidad y la marginación de los migrantes irregulares significa que la igualdad ante la ley y la igualdad de protección de la ley rara vez existen en la práctica.

El gobierno mexicano ha abogado por medidas internacionales para mejorar la protección de los derechos de las personas migrantes, y en los últimos años ha dado pasos importantes para abordar algunas preocupaciones arraigadas sobre el trato que reciben los migrantes irregulares, especialmente en relación con el hacinamiento en los centros de detención y con la situación de los menores no acompañados. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno incluye un compromiso específico de proteger los derechos de los migrantes en México. Sin embargo, las autoridades federales y estatales aún no han instituido medidas coordinadas y concertadas para abordar estos abusos, lo que pone en duda su determinación real de llevar a los responsables, ya sean agentes estatales o individuos particulares, ante la justicia.

Muchos de los casos expuestos en este informe destacan la implicación, en cierto grado, de las autoridades en muchos abusos contra migrantes. Con demasiada frecuencia, las autoridades proporcionan a las bandas delictivas una cobertura bajo la que cometer abusos, o se limitan a no intervenir para impedir que se cometa un delito contra una persona migrante. El hecho de no actuar para prevenir un delito o de no investigar de forma efectiva un delito constituye ocultación, y debe tomarse tan en serio como la complicidad o la aquiescencia.

El derecho internacional establece claramente que las obligaciones contraídas en virtud de tratados deben cumplirse, y que debe proporcionarse remedio en la práctica. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado de forma clara que los Estados deben actuar con la diligencia debida para proteger, respetar y hacer realidad los derechos de las personas migrantes, incluso cuando los responsables de los abusos sean individuos particulares. La crisis a la que se enfrentan los migrantes irregulares en México exige tomar medidas prácticas y exhaustivas para poner fin a los abusos, mejorar el acceso a la justicia y la reparación para las personas cuyos derechos son violados, y terminar con el clima de impunidad que alimenta la crisis.

La falta de acceso a la justicia o la reparación puede superarse. Lo que se necesita es que las autoridades federales, estatales y municipales cumplan con su obligación y lleven ante la justicia a las bandas delictivas y los funcionarios corruptos que violan los derechos humanos de las personas migrantes.

RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional pide a las autoridades federales de México que dirijan y coordinen la elaboración y aplicación de un plan de acción, junto con los gobiernos estatales, para respetar, proteger y hacer realidad los derechos de los migrantes irregulares en México. En particular, les pide que garanticen la prevención, el castigo y el remedio de los abusos cometidos contra personas migrantes por agentes estatales y no estatales.

Fortalecimiento del respeto por los derechos de las personas migrantes

Amnistía Internacional pide a la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, los gobiernos estatales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación que:

1. promuevan el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes entre todas las autoridades federales, estatales y municipales, así como en los medios de comunicación y entre la población en

general. También deben condenar y combatir activamente la discriminación contra las personas migrantes;

2. difundan en México y Centroamérica, con la ayuda de las autoridades y la sociedad civil centroamericanas, información a los migrantes o posibles migrantes irregulares sobre los peligros a los que se enfrentan, sobre sus derechos como migrantes, y sobre los medios para presentar denuncias y recibir ayuda.

Presentación de denuncias e investigación

Amnistía Internacional pide al poder legislativo, el Instituto Nacional de Migración, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de los estados y las policías estatales que:

3. garanticen en la práctica la igualdad de acceso a la justicia y la igualdad de protección de la ley para los migrantes irregulares. Deben reformarse el artículo 67 de la Ley General de Población (LGP) y el artículo 201 de su Reglamento (RLGP) para garantizar que los migrantes irregulares, ya estén bajo custodia o no, puedan informar y/o denunciar legalmente los abusos sufridos o presenciados, sin temor a la expulsión inmediata o la repatriación;
4. garanticen que todos los informes de abusos, independientemente de que su autor sea un agente estatal o no estatal, se investiguen de forma inmediata, imparcial y efectiva, para que los responsables comparezcan ante la justicia y las víctimas reciban reparación;
5. elaboren mecanismos para que las personas migrantes en tránsito y bajo custodia proporcionen información confidencial sobre abusos sufridos o presenciados y ayuden a identificar a los autores sin correr peligro de represalias;
6. den a conocer –y faciliten el acceso a ellos– la existencia de visados humanitarios y programas de protección de testigos para migrantes irregulares que sufran o presencien abusos y cuya vida o seguridad pueda correr peligro;
7. garanticen el registro y la investigación exhaustiva y efectiva de todas las muertes violentas de migrantes irregulares, con el fin de establecer la identidad de la víctima y la causa de la muerte y, cuando existan pruebas, emprender un proceso penal completo.

Violencia sexual y derechos de mujeres y menores

Amnistía Internacional pide al Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, las Procuradurías Generales de los estados, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, el Instituto Nacional de las Mujeres, el departamento de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Salud y los gobiernos estatales que:

8. garanticen que todas las personas migrantes que puedan ser sobrevivientes de violencia sexual tengan acceso a servicios médicos y psicológicos adecuados. Deben hacerse esfuerzos por elaborar mecanismos para recibir denuncias de violencia sexual y, siempre que sea posible, realizar investigaciones judiciales efectivas que no conviertan de nuevo en víctima a la sobreviviente ni la disuadan de acceder a la justicia;

9. examinen y evalúen el impacto de las medidas para detectar y proteger a las víctimas de trata de personas, y la efectividad de los Oficiales de Protección a la Infancia, pertenecientes al Instituto Nacional de Migración y establecidos para proteger los derechos de los menores que se encuentran en el país como migrantes irregulares.

Asistencia y vigilancia

Amnistía Internacional pide a la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Grupo Beta que:

10. amplíen el mandato, los recursos y la vigilancia del Grupo Beta, especialmente cerca de la frontera sur, para garantizar que proporcione asistencia efectiva, asesoramiento jurídico y apoyo a los migrantes irregulares;
11. garanticen que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lleva a cabo investigaciones inmediatas, imparciales y exhaustivas sobre todos los informes o denuncias de abusos contra migrantes, independientemente de quién sea el responsable, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. La Comisión debe publicar regularmente evaluaciones detalladas de las medidas adoptadas por las autoridades para poner en práctica sus recomendaciones.

Recopilación y publicación de datos fiables

Amnistía Internacional pide a la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, los gobiernos estatales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de los estados y el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) que:

12. recojan, compilen y publiquen datos centralizados y desglosados sobre informes de abusos contra migrantes –como secuestros, violaciones, asesinatos, torturas y otros malos tratos, detenciones ilegales y homicidios– y sobre acciones emprendidas para llevar ante la justicia a los responsables, independientemente de que sean agentes estatales o no estatales;
13. garanticen que se mantengan registros nacionales de muertes de migrantes y que estos casos se investiguen de forma efectiva para determinar la identidad, la nacionalidad y la causa de la muerte. En coordinación con los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, facilitar medidas para que la sociedad civil y los familiares puedan informar de todos los migrantes presuntamente desaparecidos o muertos de forma violenta en México, y garantizar que estos informes se investiguen y cotejen con los registros de personas muertas o desaparecidas en otros países.

Verificación de la condición jurídica y detención

Amnistía Internacional pide al Instituto Nacional de Migración, a la policía federal, a las policías estatales y municipales, al ejército y al poder legislativo que:

14. aclaren y hagan cumplir la legislación sobre la verificación de la condición jurídica y sobre la detención administrativa de migrantes, para garantizar que sólo los funcionarios autorizados de seguridad pública la lleven a cabo y que lo hacen de acuerdo con la ley. Debe garantizarse que los abusos de estos poderes se investiguen y se castiguen;

15. garanticen que todas las operaciones de verificación, especialmente las llevadas a cabo en trenes de carga, se realicen de estricta conformidad con la ley y no tengan lugar en circunstancias que pongan a las personas migrantes en peligro innecesario de accidentes ni incluyan un uso excesivo de la fuerza. Debe promulgarse legislación que regule el uso de la fuerza por parte de todas las fuerzas de seguridad, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y de los principios de proporcionalidad y necesidad. Deben llevarse a cabo investigaciones efectivas sobre los informes de estos abusos.

Proteger y defender los derechos de las personas migrantes privadas de libertad

Amnistía Internacional pide al Instituto Nacional de Migración y al gobierno y el poder legislativo federales que:

16. garanticen que las personas migrantes arrestadas o en detención administrativa sean informadas verbalmente y por escrito, de forma y en una lengua que entiendan, de sus derechos, de la posibilidad de acceder a su consulado, del proceso de migración, de los mecanismos de denuncia y de la protección internacional. Debe garantizarse que los migrantes detenidos tengan acceso a atención médica adecuada, asesoramiento jurídico independiente y ONG de derechos humanos. Independientemente de si un migrante es sometido a procedimientos de migración o a la repatriación voluntaria, estas garantías de debido proceso deben respetarse estrictamente;
17. reformen el artículo 33 de la Constitución para garantizar que quienes se enfrentan a la expulsión del país puedan impugnar individualmente la decisión, y garanticen el acceso a asesoramiento jurídico independiente y el derecho a que se revise su caso;
18. eliminen la reserva y la declaración interpretativa formuladas a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Defensores y defensoras de los derechos de las personas migrantes

Amnistía Internacional pide a la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, los gobiernos estatales, la Secretaría de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República que:

19. reconozcan y apoyen el trabajo de quienes defienden los derechos de las personas migrantes. Deben prevenirse y castigarse las acusaciones infundadas de tráfico de personas contra quienes defienden los derechos humanos, y deben garantizarse una investigación efectiva de las amenazas contra los defensores y una acción rápida para proteger a aquellos que se encuentran en peligro;
20. difundan ampliamente la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que la ayuda humanitaria proporcionada a migrantes irregulares sin el fin de obtener un beneficio económico no constituye delito.

Recomendaciones a los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

21. Que fortalezcan la cooperación bilateral y regional para mejorar la protección de los derechos de los migrantes irregulares, lo que incluye una revisión de la aplicación de los acuerdos bilaterales existentes, con el fin de reforzar el derecho de las personas migrantes a acceder a la justicia.

22. Que coordinen medidas con el gobierno mexicano para combatir a las bandas delictivas que cometen abusos contra migrantes que cruzan México.
23. Que difundan ampliamente, en coordinación con la sociedad civil, información accesible entre comunidades y grupos susceptibles de participar en migración irregular, especialmente menores y mujeres. La información debe explicar claramente los derechos de las personas migrantes, exponer patrones de abusos sufridos por migrantes en México, proporcionar números de teléfono de servicios en México, e informar con detalle sobre cómo presentar denuncias y conseguir asistencia consular.
24. Que apoyen y fortalezcan la representación consular en México, especialmente en las zonas donde viajan la mayoría de los migrantes, para garantizar que haya ayuda consular disponible para los migrantes detenidos o en tránsito.
25. Junto con las autoridades mexicanas, que elaboren mecanismos para que los migrantes retornados a sus países de origen puedan presentar denuncias ante las autoridades mexicanas o proporcionar información sobre abusos graves cometidos contra ellos durante su viaje por México, independientemente de si los responsables son funcionarios del Estado o agentes no estatales.
26. Junto con la sociedad civil y las autoridades mexicanas, que garanticen que los familiares de migrantes desaparecidos o muertos durante el viaje puedan presentar un informe oficial que luego se contraste con otra información disponible sobre migrantes desaparecidos o muertos. Que respalden los esfuerzos de los familiares por localizar a los migrantes irregulares desaparecidos.

Cada año, decenas de miles de personas atraviesan México sin permiso legal, como migrantes irregulares. La gran mayoría procede de Centroamérica y se dirigen a la frontera estadounidense con la esperanza de una nueva vida lejos de la pobreza que dejan atrás.

Su viaje es uno de los más peligrosos del mundo. Bandas criminales operan en las principales rutas utilizadas por los migrantes irregulares. Los secuestros, la extorsión, los malos tratos y la violencia sexual a manos de estas bandas son generalizados. Algunos desaparecen sin dejar rastro, secuestrados y asesinados, o asaltados, agredidos y arrojados de trenes en marcha por alguna de las numerosas bandas delictivas que los acechan.

Muchos de los casos expuestos en este informe destacan la implicación, en cierto grado, de las autoridades en muchos abusos contra los migrantes. Con demasiada frecuencia, las autoridades proporcionan a las bandas delictivas una cobertura bajo la que cometer abusos, o se limitan a no intervenir para impedir que se cometa un delito contra una persona migrante. La falta de acceso a la protección y de recurso a la justicia convierte a los migrantes, y especialmente a las mujeres y los menores, en blanco fácil de bandas delictivas y funcionarios públicos corruptos. Excluidos de la sociedad y sin la protección efectiva de la ley, los migrantes irregulares permanecen en gran medida invisibles, sin que alguien rara vez oiga sus voces.

Los migrantes en México se enfrentan a una grave crisis de derechos humanos, que se ve alimentada por la impunidad general de quienes cometen los abusos. De forma recurrente las autoridades federales y estatales no han investigado rápidamente y de forma efectiva los abusos que se cometen contra los migrantes, pese a la obligación internacional que tienen de hacerlo. Este informe de Amnistía Internacional concluye con una serie de recomendaciones a las autoridades de todos los niveles para que mejoren la protección y el acceso a la justicia para los migrantes y para que acaben con la impunidad de quienes perpetran abusos contra ellos.

NOTAS FINALES

¹ Ley de la Policía Federal, artículo 7, párr. XXXVIII.

² Reglamento Interior de SEGOB, artículo 55.

³ Reglamento de la LGP, artículo 195.

⁴ 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.

⁵ Los restantes continuaban detenidos en espera del resultado de su solicitud de asilo o de que se regularizara su situación.

⁶ Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios, *Boletín mensual de estadísticas migratorias*, 2009; disponible en <http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2009/BoletinEst09.pdf>, última visita: 5 de marzo de 2010.

⁷ *Cuarto Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes en Tránsito por México*, Belén, Posada del Migrante, Humanidad Sin Fronteras y Frontera con Justicia, Saltillo, Coahuila, 23 de mayo de 2008.

⁸ El Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) sólo recopila datos generales relativos a la migración.

⁹ Véase el caso del padre Alejandro Solalinde en el informe de Amnistía Internacional *Exigiendo justicia y dignidad. Defensores y defensoras de los derechos humanos en México* (AMR 41/032/2009).

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVIII, julio de 2008, p.389, Tesis: 1a./J. 33/2008.

¹¹ *Informe Especial de la Comisión Nacional De Los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*, junio de 2009; disponible en, <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>, última visita: 1 de marzo de 2010.

¹² Véase, por ejemplo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹³ El párrafo 141 de la Opinión Consultiva se refiere a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos según la cual: "un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención". Sentencia del caso *Velásquez Rodríguez*, 29 de julio de 1988. Serie C Núm. 4, párr. 172. Véase también la sentencia del caso *Godínez Cruz*, 20 de enero de 1989, Serie C Núm. 5, párr. 181, 182 y 187.

¹⁴ Véase, por ejemplo, la Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos, comité de expertos que vigila el cumplimiento por parte de los Estados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación General 19.

¹⁵ En 2009, Amnistía Internacional publicó un informe en el que destacaba los motivos de preocupación respecto a la detención prolongada de migrantes irregulares, incluidos mexicanos y centroamericanos, en Estados Unidos, así como las condiciones de reclusión: *Jailed without Justice: Immigration Detention in the USA*; disponible en <http://www.amnestyusa.org/immigration-detention/page.do?id=1641031>.

¹⁶ El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares es el órgano de expertos independientes que vigila el cumplimiento, por los Estados Partes, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

¹⁷ A/HRC/11/7/Add.2, párr. 65.

¹⁸ *Informe Especial de la Comisión Nacional De Los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*.

¹⁹ Recomendación 50/2009 de la CNDH, agosto de 2009; disponible en <http://www.cndh.org.mx/recomen/2009/050.html>, última visita: 1 de marzo de 2010.

²⁰ Chiapas es el único estado que ha creado una unidad especializada de este tipo.

²¹ Luis Mora, *Las Fronteras de la Vulnerabilidad: Género, Migración y Derechos Sexuales y Reproductivos*, 2002. El informe en sí cita otro informe de 1999, M. Bronfman y R. Leyva, *Migración y SIDA en Centroamérica, México y EEUU*, Mimeo, Cuernavaca, México. Entrevistas con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) y la CNDH.

²² Gretchen Kuhner y Gabriela Diaz, *Seminario "Migración y Género, San Salvador, El Salvador, 19-20 de julio de 2007*.

²³ *Informe Especial de la Comisión Nacional De Los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*, Anexo.

²⁴ "En dos años, 293 salvadoreños han muerto o desaparecido en México", *La Jornada*; disponible en, <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/13/IndiceAI.php?section=estados&article=029n1est>, última visita: 1 de marzo de 2010.

²⁵ *La Jornada*, 3 de enero de 2010, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2010/01/03/mueren-mas-de-750-mexicanos-al-intentar-cruzar-hacia-eu-en-2009>, última visita: 5 de marzo de 2010.

²⁶ Carta del INM, 2 de marzo de 2010, Oficio Núm. CR11/DR1/ 2010.

²⁷ Respuesta del INM a la Acción Urgente 109/2007 (Índice: AMR 41/014/2007), Oficio Núm. INM/300/08, fechado el 15 de mayo de 2008.

²⁸ LGP, artículo 151 y RLGP, artículo 195.

²⁹ "Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos", LGP, artículo 151.V y 156.

³⁰ RLGP, artículo 196.

³¹ LGP, artículos 73 y 98.

³² LGP, artículo 198.

³³ CNDH, Recomendación General 13, 17 de noviembre de 2006.

³⁴ En marzo de 2010, el INM informó a Amnistía Internacional de que, en 2009, había presentado informes ante los Órganos Internos de Control de distintos cuerpos de policía en 12 ocasiones respecto a la detención ilegal de migrantes. No había información sobre el resultado de estas denuncias. Carta recibida del INM, 2 de marzo de 2010, Of Núm. CR11/DR1/ 2010.

³⁵ El INM también informó a Amnistía Internacional de que se emprenden una serie de procedimientos antes de esas operaciones y en su transcurso, procedimientos que incluyen consultas con la empresa ferroviaria, planificación de reuniones, inspección de lugares propuestos para llevar a cabo una evaluación de riesgos, y protección de la integridad física de los migrantes, especialmente mujeres y niños. Carta recibida del INM, 2 de marzo de 2010, Of Núm. CR11/DR1/ 2010.

³⁶ AU 11/09 (Índice: AMR 41/002/2009), 15 de enero de 2009.

³⁷ Véanse, por ejemplo, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

³⁸ Investigaciones recientes han demostrado que los dispositivos de energía conducida (CED, por sus siglas en inglés), como las armas de descarga eléctrica, entrañan una serie de riesgos. Los peligros de las descargas eléctricas de estos dispositivos sobre el corazón o el sistema respiratorio han sido expuestos por expertos médicos y por Amnistía Internacional en sus informes sobre las muertes tras las descargas de armas Taser en Estados Unidos y Canadá. Entre las recomendaciones de Amnistía Internacional se encuentra la de que el uso de estas armas sólo se autorice cuando sea estrictamente necesario, únicamente cuando el agente en cuestión no disponga de opciones más leves, y cuando exista una amenaza inmediata de muerte o lesiones graves. La función paralizante de un arma CED de proyectiles no debe utilizarse nunca para obligar a una persona a cumplir una orden de un agente cuando no exista una amenaza inmediata para la vida o la seguridad del agente o de otras personas.

³⁹ CMW/C/MEX/CO/1, 8 de diciembre de 2006, párr. 32 y 33.

⁴⁰ En marzo, decenas de policías, incluidos unos 90 agentes de la policía municipal de Tierra Blanca, fueron detenidos en relación con el secuestro de migrantes irregulares. En el momento de redactar este informe, la investigación continuaba y no estaba claro si alguno de los agentes se enfrentaría a cargos penales.

⁴¹ "ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración", *Diario Oficial de la Federación*, 7/10/2009, artículo 15.

⁴² El derecho a un remedio efectivo para los abusos graves contra los derechos humanos contemplados por el derecho internacional se establece en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 8 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 11 de los Principios y directrices básicos de la ONU sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones establece: "Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional: a) Acceso igual y efectivo a la justicia; b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación."

⁴³ *Exigiendo justicia y dignidad. Defensores y defensoras de los derechos humanos en México* (Índice AI: AMR 41/032/2009); *México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército* (Índice AI: AMR 41/058/2009); *La lucha de las mujeres por la seguridad y la justicia: Violencia familiar en México* (Índice AI: AMR 41/021/2008); *México: Leyes sin justicia. Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública* (Índice AI: AMR 41/002/2007); *México: Mujeres indígenas e injusticia militar* (Índice AI: AMR 41/033/2004); *México: Juicios injustos. Tortura en la administración de justicia* (Índice AI: AMR 41/007/2003); *México: Muertes intolerables. 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua* (Índice AI: AMR 41/026/2003).

⁴⁴ LGP, artículo 67, y RLGP, artículo 201.

⁴⁵ CMW/C/MEX/1, 18 de noviembre de 2005, presentación al Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes, 2006.

⁴⁶ CRM 189/2007, adoptado por el INM el 20 de marzo de 2007.

⁴⁷ La nueva oficina creada a partir de la antigua Fiscalía Especial para la atención de delitos violentos contra las mujeres (FEVIM).

⁴⁸ En 2009, en coordinación con expertos en el tema y con refugios para migrantes, se creó el Registro Nacional de Agresiones a Migrantes, que recoge denuncias registradas en refugios de migrantes. Véase http://www.cndh.org.mx/progate/migracion/Índice_AI.htm, última visita: 1 de marzo de 2010.

⁴⁹ Comité de Derechos Humanos, Observaciones Generales: El disfrute de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debe estar a disposición de todas las personas, incluidos los trabajadores migrantes (Observación General 31), y los Estados deben respetar y garantizar los derechos consagrados en el Pacto a todas las personas que estén *bajo el poder o el control efectivo* de ese Estado Parte, *aunque* no se encuentren en su territorio (Observación General 31). La norma general es que todos los derechos

del Pacto deben ser garantizados sin hacer discriminación entre ciudadanos y extranjeros (Observación General 15). El derecho a la libertad y la seguridad de la persona se extiende a la privación de libertad por motivos de control de la migración (Observación General 8).

⁵⁰ El área principal del derecho penal internacional que afecta a los migrantes es la de la delincuencia organizada internacional, que incluye la trata de personas y el tráfico de migrantes. Es un área del derecho internacional en la que los migrantes, incluidos los refugiados, gozan de escasa protección o reconocimiento de sus derechos humanos. En virtud del derecho penal internacional, los instrumentos principales que afectan a los migrantes son: la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000), y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000).

Los dos protocolos, conocidos como Protocolos de Palermo, contienen cláusulas concebidas para que sus disposiciones no afecten a los derechos, obligaciones y responsabilidades establecidos por el derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados. También establecen que las disposiciones de los Protocolos pueden interpretarse y aplicarse de manera que no sea discriminatoria para las personas *por el hecho* de que sean migrantes introducidos ilegalmente o víctimas de trata de personas.

⁵¹ Recomendación General 30, CERD, 05/10/2004, párr. 18.

⁵² CRC/GC/2005/6 párr., 23.

⁵³ CEDAW, Recomendación General 24, La mujer y la salud, párr. 6.

⁵⁴ CEDAW Recomendación General 26, Las trabajadoras migratorias, párr. 25.b.

⁵⁵ “[E]l Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”. Artículo 33 de la Constitución mexicana.

⁵⁶ El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por México el 25 de septiembre de 1974, establece que el derecho nacional no puede ser excusa para no cumplir un tratado.

⁵⁷ Opinión Consultiva OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de septiembre de 2003.

⁵⁸ Opinión Consultiva OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cap. X, Opinión, párr. 1 y 2.

⁵⁹ Los Estados Partes “deben sancionar la tortura, los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, cometidos por funcionarios públicos, otras personas que actúen en nombre del Estado y particulares; así como también deben adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto”. Opinión Consultiva OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cap. VII, párr. 144.

⁶⁰ A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, párr. 92.

⁶¹ A/HRC/11/27, informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Cap. II, párr.81.

⁶² Véase <http://www.scjn.gob.mx/MediosPub/Noticias/2007/Paginas/Noticia20070213.aspx>, última visita: 1 de marzo de 2010.

⁶³ Los mecanismos internacionales de derechos humanos han pedido reiteradamente que se reforme el artículo 33 de la Constitución mexicana, que permite al ejecutivo expulsar a los ciudadanos extranjeros a los que considera "inconvenientes" sin el derecho al proceso debido ni a la apelación, para que las personas que se enfrenten a la expulsión tengan derecho a apelar contra esa decisión.

⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.

⁶⁵ Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf.

⁶⁶ CONAPRED califica como discriminación la xenofobia contra migrantes, Boletín de prensa 073/2009, México D.F., a 13 de octubre de 2009; disponible en: <http://www.conapred.org.mx/boletinesg.php>, última visita: 17 de marzo de 2009.