

Este documento ha sido elaborado por Consejería en Proyectos (PCS),



Esperanza Moreno, Psicóloga.

Javier Gómez, Economista.

Lissa Haugaard, Maestra en Estudios Latinoamericanos.

Jenny Johnson, Maestra en Salud Pública.

Nicolás Castellanos, Periodista.

Jaime Prieto, Abogado.

Delegados de la Misión de Observación Internacional

Albergue Senda de Vida

Coalición Pro Migrantes AC

Centro de Recursos para Migrantes

Centro de Derechos Humanos del Migrante AC

Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi AC

Centro de Día un Paso a la Esperanza

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba AC

Comité de Derechos Humanos de Tabasco AC

Frontera con Justicia AC [Casa del Migrante de Saltillo]

Voces Mesoamericanas-Acción con Pueblos Migrantes

Participantes en la Misión de Observación Internacional

Compilación y redacción.

Mtro. Gabriel Pérez Duperou

Fotografía

Nicolás Castellanos

Diseño e impresión.

PH Medios Gráficos

www.phmediosgraficos.com

México, D.F. Diciembre de 2012

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de este documento siempre que se cite la fuente.

Project Counseling Services (Consejería en Proyectos) es una organización internacional de cooperación y acompañamiento que desde su creación en 1979 ha centrado su trabajo en la defensa y promoción de los derechos humanos y la justicia social en América Latina. www.pcslatin.org

Agradecimientos

Project Counseling Services (Consejería en Proyectos CAMEX) agradece a Ford Foundation y Colectivo ANSUR por el apoyo para el desarrollo de la Misión de Observación Internacional, el acompañamiento de organizaciones de migrantes en México, la elaboración e impresión de este informe.

Las opiniones, resultados y conclusiones de este informe son de los Delegados de la Misión de Observación Internacional con la información de albergues y centros de Derechos Humanos para personas migrantes indocumentadas en tránsito por México; y no necesariamente reflejan las de Ford Foundation.

Introducción

Situación General de defensoras y defensores de derechos humanos en México

Situación General de defensoras y defensores de derechos humanos de migrantes en México

Medidas de protección para defensoras y defensores de los derechos humanos de las personas migrantes en México

Medidas cautelares implementadas a favor de defensoras y defensores de migrantes en México.

Seguimiento al cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones preliminares emitidas por la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, luego de su última visita *in loco* a México.

Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Fuentes Hemerográficas

Introducción

La situación de la defensa a los derechos humanos en México ha sido ampliamente documentada por el sistema internacional e interamericano de derechos humanos, los organismos públicos autónomos y las organizaciones de la sociedad civil. A través de distintos informes¹ se ha dado cuenta de un problema sistemático y sistémico ocurrido a nivel nacional: el incremento de las violaciones a los derechos humanos y la clasificación de la defensa a esos derechos como una actividad de alto riesgo.

La ausencia de un sistema que vele por la protección de los derechos humanos ha sido producto de diversas causales históricas vinculadas con regímenes políticos antidemocráticos, modelos económicos que reproducen pobreza y desigualdad, persistencia de estructuras sociales jerárquicas que toleran la discriminación y exclusión, así como contextos de violencia generados por la incapacidad estatal de garantizar condiciones de seguridad pública y humana. A esto se añade la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada impulsada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, quien luego de cinco años y medio de su administración ha sostenido que la erradicación de los grandes cárteles del narcotráfico depende del uso de la fuerza del Estado, aún cuando ello desemboque en innumerables violaciones a los derechos humanos de personas que no están vinculadas a grupos delictivos y al uso inadecuado del sistema de justicia.

México atraviesa por una crisis en materia de derechos humanos y muestra de ello son los 45 periodistas asesinados en territorio mexicano en el periodo de 2006 a mayo de 2012²; las más de 3,000 personas desaparecidas forzosamente, desde el 2006, por autoridades de los tres niveles de gobierno o con su connivencia³; los más de 1,700 feminicidios documentados en 18 estados del país, tan sólo de enero de 2009 a junio de 2010⁴; los casos de mujeres y hombres indígenas cuyos derechos humanos han sido violados por autoridades castrenses⁵; el uso excesivo de la fuerza, la tortura y el asesinato cometidos por autoridades policiacas y militares en contra de movimientos sociales⁶; los civiles que son asesinados por el ejército y fuerzas policiacas por ser confundidos con narcotraficantes; las personas migrantes que sufren todo tipo de violaciones a sus derechos humanos; así como muchos otros casos que reflejan la descomposición del Estado de Derecho.

Ante este incremento de casos de violaciones a los derechos humanos se impulsa la labor de defensa que realizan hombres y mujeres a lo largo y ancho del territorio mexicano. Sin embargo y como lo ha dicho la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) desde el año 2009, "Al evidenciar violaciones a los derechos fundamentales, así como al exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones de respeto, protección y garantía, las y los defensores se exponen a una situación de riesgo. Las agresiones en su contra constituyen la respuesta que, al margen de la ley, dan algunas autoridades y agentes no estatales a su labor de defensa".⁷

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), diciembre de 2011; Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, OACNUDH, México, 2009; Amnistía Internacional, *Victimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Amnistía Internacional, México, 2009; Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, México, Julio 2011; Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), *Agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos en México. Informe preliminar*, CENCOS, México, enero-junio 2011; Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH), *Informe sobre la situación de las y los defensores de las personas migrantes en México*, DPMH, México, 2011.

2 Información documentada por la organización de la sociedad civil Artículo 19, en <http://www.articulo19.org/portal/>

3 *Informe de Misión a México. Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), México, 2012, p. 18.

4 *Una mirada al feminicidio en México 2009-2010*, Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, Católicas por el Derecho a Decidir, México, 2010.

5 *Caso Rosenda Cantú y otra vs México. Sentencia de 31 de agosto de 2010*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf; *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, Caso Rosenda cantú y otra vs México. Supervisión de cumplimiento de sentencia*, en http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/rosendo_25_11_10.pdf.

De igual modo se puede consultar *La impunidad militar a juicio. Los casos de: Valentina Rosendo Cantú, Inés Fernández Ortega y los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García*, Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Centro de la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL), México 2010.

6 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Informe sobre el Estado de México durante el sexenio 2005-2011. La violación sistemática de derechos humanos como política de Estado*, Centro Prodh, México, D.F., septiembre 2011.

7 Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), op. cit., p. 12.

De esta manera, a pesar de que las y los defensores de derechos humanos se convierten en un pilar fundamental en la construcción de un sistema democrático, sus funciones de documentación, acompañamiento jurídico a las víctimas y denuncia de violaciones, se efectúan en un contexto en el que las autoridades estatales de todos los niveles desdeñan la importancia de la temática.

Situación general de defensoras y defensores de derechos humanos en México.

Contrario a la posición del Estado mexicano de impulsar la firma y ratificación de los instrumentos de derechos humanos, a nivel nacional se ha avanzado poco en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia. Si bien se han realizado esfuerzos de armonización legislativa como la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, la realidad es que los cambios normativos no se reflejan en acciones efectivas de protección de los derechos humanos y sus defensores.

La labor de defender los derechos humanos se enfrenta a la falta de compromiso y voluntad de muchos actores dentro de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los derechos humanos no se manifiestan como eje transversal en los marcos normativos, reformas legislativas, políticas públicas, estrategias para erradicar problemáticas de seguridad pública, acciones para atender fenómenos de carácter económico y social, o en el funcionamiento de los aparatos de procuración e impartición de justicia. Esto implica que las actividades de las y los defensores deban realizarse en entornos donde su función no es reconocida por las autoridades, se les vincule con grupos opositores y simplemente críticos a las decisiones gubernamentales, y no se les garanticen condiciones de seguridad y protección.

La defensa a los derechos humanos debe lidiar con el abuso de poder y la corrupción de las autoridades de todos los órdenes de gobierno. Debe sortear los hostigamientos, amenazas y ataques directos por grupos estatales que son denunciados como violadores a los derechos humanos. La impunidad que permite que estos actos perduren y se agraven, es producto de un sistema de acceso y procuración justicia desgastado, inoperante, corrompido y contrario a los derechos humanos.

Además de lo anterior, México vive momentos de violencia e inseguridad sin precedentes. La sociedad mexicana ha sido testigo y víctima de la incapacidad del Estado para garantizar seguridad y evitar que grupos delictivos, organizados o no, tomen el control de vastos territorios. La estrategia gubernamental de combatir a esos grupos con la fuerza militar ha resultado en una escalada de violencia que ubica a municipios y estados en condiciones de crisis humanitaria. Ante las dinámicas de operación de los diferentes grupos, células o carteles de la delincuencia, la población civil ha sido sometida a situaciones de terror como los enfrentamientos armados entre militares y la delincuencia, la extorsión como estrategia de dominación territorial y control social, el secuestro y la desaparición forzada, la violación a los derechos humanos por autoridades militares como efecto del combate al narco y la incapacidad de las autoridades judiciales para garantizar justicia. La lucha militar emprendida por el titular del Ejecutivo contra la delincuencia no ha significado seguridad y protección a la población, pero sí un aumento en la descomposición social, en las tasas de homicidios, violaciones a derechos humanos y más violencia.

Frente a esos síntomas de un Estado fallido como algunos autores lo han catalogado⁸, las y los defensores continúan documentando violaciones a los derechos humanos y denunciando al Estado mexicano por su inoperatividad o complicidad ante el problema. Sin embargo, el nulo reconocimiento a su labor aunado a unas instancias de seguridad y justicia deterioradas, y a una realidad en la que grupos delictivos de cualquier índole son relacionados con las violaciones, coloca a las y los defensores en niveles elevados de riesgo y los expone a ser criminalizados, víctimas de hostigamientos, amenazas, agresiones y violaciones a sus derechos.

En su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que "[...] Una de las consecuencias más graves de los patrones que se identifican en el informe, es el mensaje intimidatorio que se envía a la sociedad en su conjunto y que la coloca en situación de indefensión. Estos actos están dirigidos a causar temor generalizado y por consiguiente, a desanimar a las demás defensoras y defensores de derechos humanos, así como a atemorizar y silenciar las denuncias, reclamos y reivindicaciones de las víctimas de derechos humanos, alimentando la impunidad e impidiendo la plena realización del Estado de Derecho y la democracia"⁹.

8 José Antonio Ortega Sánchez, *México: ¿Rumbo al Estado fallido? Propuestas para evitar el colapso de país*, Editorial Planeta Mexicana, México, D.F., 2010.

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, op. cit., p. 8.

En este panorama adverso se insertan los trabajos de defensoras y defensores de los derechos humanos de migrantes que ingresan, transitan, permanecen y retornan a territorio mexicano. Sobre ellas y ellos merecen atención especial las condiciones y ubicación geográfica en las que desarrollan sus labores, los retos que implica la defensa de migrantes extranjeros y nacionales en el marco del paradigma de seguridad nacional seguido por el Estado mexicano, el involucramiento de grupos delictivos en la comisión de delitos contra migrantes, la impunidad con la que autoridades violan los derechos humanos de las personas durante todo su proceso migratorio, así como la subsistencia de patrones culturales que consienten la discriminación y xenofobia.

Las condiciones de riesgo e inseguridad en las que desempeñan sus funciones las y los defensores se relacionan con la complejidad que representa la migración en México, la tardanza del Estado en definir una política migratoria de alcances regionales que responda a las causas del fenómeno y no a necesidades de control, y por el contexto de violencia estructural anteriormente señalado. De modo tal que la vulnerabilidad de las personas migrantes y sus defensores se agrava como consecuencia de la criminalización de la migración indocumentada y la existencia de marcos normativos que restringen el acceso a derechos básicos por motivos de nacionalidad, origen y condición migratoria.

Frente a tan preocupante realidad, la organización Consejería en Proyectos (PCS), quien ha impulsado procesos de acompañamiento a organizaciones civiles en México que desarrollan actividades de defensoría y documentación de violaciones a los derechos humanos, coordinó la visita a México de una Misión Internacional de Verificación de la Situación de Defensoras y Defensores de Migrantes.

Durante los días del 10 al 14 de junio de 2012, un grupo interdisciplinario de personas vinculadas a la defensa de los derechos humanos realizó visitas simultáneas al estado de Coahuila en el norte de México, con el propósito de recoger testimonios de representantes de Casas de Migrantes y Centros de Derechos Humanos de las ciudades de Saltillo, Matamoros, Reynosa, Torreón, Ciudad Juárez, Agua Prieta y Tijuana. Al mismo tiempo, en el sur un grupo de la Misión visitó Tenosique, estado de Tabasco, donde tomó contacto con organizaciones de San Cristóbal de las Casas, Villahermosa, Oaxaca, Tapachula y Petén (Guatemala), para constatar las difíciles condiciones de seguridad en las que las y los defensores realizan su trabajo de protección y defensa a migrantes.

La Misión Internacional de Verificación busca, a través de estas visitas de campo, identificar formas de colaboración con las personas y organizaciones entrevistadas para fortalecer su documentación y denuncia de violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes. La actividad se enmarca en un proceso de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento político, técnico y financiero a las organizaciones.

Situación de las y los defensores de derechos humanos de migrantes en México.

Las problemáticas documentadas por defensoras y defensores de derechos humanos de migrantes derivan de la característica de México como un país de origen, destino, tránsito y retorno de personas. Relacionadas con esa labor se manifiestan situaciones de riesgo, eventos que vulneran su seguridad, amenazas o atentados contra su integridad.

Por un lado, México posee una tradición histórica de emigración¹⁰ rumbo a Estados Unidos por razones económicas, de reunificación familiar o por motivos culturales propios de regiones en las que la migración hacia el norte forma parte de sus tradiciones. De acuerdo con estimaciones del *Pew Hispanic Center*¹¹ con base en estadísticas oficiales, en el año de 1993 se registró un flujo anual de 370 mil mexicanos con destino a Estados Unidos, incrementándose paulatinamente hasta alcanzar su mayor punto en el año 2000 con un total de 770 mil. Sin embargo, esta cifra ha comenzado a descender de tal manera que para el 2010 se registró un flujo anual de 140 mil migrantes.

10 Se entiende como emigración al movimiento de una persona o grupo de personas que implica salir de su localidad de origen con destino a otra. En este caso entendemos la emigración mexicana como la salida de nacionales rumbo a Estados Unidos u otro destino en el exterior.

11 Jeffrey Passel, D'Vera Cohen y Ana-González Barrera, *Net Migration from Mexico falls to Zero – and Perhaps Less*, Pew Hispanic Center, Washington, D.C., 2012.

Si bien no es objeto de este documento profundizar en las modificaciones de las dinámicas migratorias de mexicanos hacia Estados Unidos, es relevante señalar que la disminución del flujo neto anual no es efecto de una mejora en las condiciones socio-económicas en México que impulsen un proceso de retorno y reinserción productiva de la población migrante. Si bien es cierto se reflejan mejorías en algunos sectores de la economía mexicana, no son un impacto considerable en las tendencias emigratorias. En cambio, la crisis financiera mundial que impactó la economía estadounidense, el recrudescimiento de las estrategias de deportación y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza, conjugadas con las condiciones de violencia e inseguridad en todo el territorio mexicano, en específico en sus zonas fronterizas, dificulta los intentos de cruzar rumbo a Estados Unidos tanto de mexicanos repatriados como de aquellos nuevos migrantes.

Debido a lo anterior puede señalarse que las causas que han modificado las dinámicas migratorias entre México y Estados Unidos, son las mismas causas que generan diversas violaciones a los derechos humanos de la población migrante.

Las estrategias de redadas al interior de Estados Unidos para aprehender y deportar migrantes indocumentados no solamente atentan contra la integridad y seguridad de los migrantes, sino que también desembocan en violaciones al derecho de unidad familiar¹². De igual modo, el control migratorio implica privar de la libertad a las personas en centros de detención que atentan contra los derechos de acceso a un debido proceso, la integridad y seguridad personales, la salud y la vida; situación que se agrava en los casos de niñas, niños y adolescentes.

Varias organizaciones civiles han documentado que “[...] la falta de cumplimiento de los acuerdos locales, protocolos o arreglos de repatriación [...] implica poner en riesgo a adolescentes no acompañados, mujeres y personas lesionadas; se han dado deportaciones masivas por puntos fronterizos donde no se cuenta con la infraestructura necesaria de la sociedad civil ni del Estado para su atención [...]; se percibe una discriminación de las personas migrantes en varios estados fronterizos de EUA; aplicación de perfiles raciales para justificar actuación de la autoridad tanto en México como en EUA; controles de identidad – inconstitucionales – a lo largo de la frontera norte violando el derecho a la integridad personal, libertad de tránsito y derecho a la propiedad [...]; asesinatos de la *Border Patrol* en la zona de la frontera del lado mexicano [...]; se considera como un fracaso el Programa de Repatriación Humana, ya que los albergues son los que proporcionan la asistencia integral y no el gobierno mexicano”.¹³

Estas violaciones se suman al incumplimiento por parte de las autoridades mexicanas del respeto al derecho de protección consular, los elementos del debido proceso durante los procedimientos administrativos y el acceso a la justicia cuando cualquier autoridad de ambos países vulnera los derechos de la población migrante.

Tales problemáticas colocan la labor de defensa a los derechos humanos en niveles de vulnerabilidad, pues al ser las y los defensores quienes documentan y denuncian esas violaciones ante autoridades gubernamentales; se vuelven blanco de críticas, descréditos y hostigamientos. En el peor de los casos y dependiendo la denuncia realizada, el nivel de la autoridad involucrada o si grupos delictivos se encuentran relacionados, el riesgo se incrementa y los hostigamientos pueden convertirse en amenazas, ataques directos contra las organizaciones civiles o atentados a la vida e integridad de las y los defensores.

Por otro lado, la defensa de los derechos humanos de la población migrante extranjera o inmigrante¹⁴, en situación irregular, que ingresa y transita por territorio mexicano, se ha convertido en una actividad de muy alto riesgo. Se trabaja en contextos de corrupción de autoridades, florecimiento de delitos contra migrantes cometidos por la delincuencia organizada, complicidad de autoridades con grupos fácticos, así como por la misma intolerancia de poblaciones por donde cruzan los migrantes y la comunidad los rechaza por su origen centroamericano o por vincularlos con pandilleros y delincuentes.

12 Véase, Informe sobre la Situación General de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus Familias. Elaborado en ocasión de la visita a México del señor Felipe González, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México, Julio de 2011, p.59 a 61

13 Íbid, p. 61.

14 Se entiende como inmigración al movimiento de una persona o grupo de personas que implica ingresar, transitar o permanecer, temporal o permanentemente, en un país del cual no es originario.

El fenómeno de la migración indocumentada en tránsito por México ha manifestado las fallas del sistema migratorio mexicano y sus problemáticas derivadas. La política migratoria seguida hasta el momento por el Estado ha sido mantener un control laxo en la frontera sur con Centroamérica y disponer estrategias de revisiones y verificaciones a lo largo del territorio para ubicar a extranjeros indocumentados, aprehenderlos, detenerlos y devolverlos a sus países de origen. Este enfoque perverso de política ha generado la criminalización de la población migrante, el crecimiento del negocio del tráfico ilícito de migrantes, el florecimiento de la trata de personas vinculada al problema de la presencia de la delincuencia organizada, la extorsión ejercida por autoridades y particulares, la violencia de género contra mujeres, la desaparición forzada, el secuestro sistemático por parte de grupos delictivos, entre muchas violaciones a los derechos humanos.

Varias organizaciones de la sociedad civil han documentado y hecho públicas las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes en su tránsito por México. Los diferentes informes que se han hecho públicos y que se han entregado al sistema internacional e interamericano de derechos humanos, dan muestra de la crisis humanitaria que representa la transmigración centroamericana y de otras latitudes, y de la falta de compromiso del Estado mexicano en garantizar marcos normativos y políticas públicas que garanticen los derechos de las personas.

Los niveles de riesgo que en la actualidad enfrentan las y los defensores se han incrementado como consecuencia de la participación de la delincuencia organizada en la comisión de delitos contra migrantes. Tal es el caso del secuestro que denuncian los albergues para migrantes, cuyas consecuencias son sufrir amenazas, hostigamientos, agresiones e incluso que las y los defensores sean forzados a salir de sus localidades de residencia.

Si bien la gran mayoría de los eventos de seguridad documentados por las y los defensores se derivan del señalamiento a grupos delictivos, también son efecto de la denuncia a la participación u omisión de las autoridades en la comisión de violaciones a los derechos humanos.

Estas problemáticas fueron informadas al grupo de la Misión Internacional durante su encuentro con casas del migrante y centros de derechos humanos ubicados en la frontera norte de México. Los albergues ubicados en el noreste continúan documentando secuestros de migrantes, extorsiones por parte de policías de los tres niveles de gobierno, negación del derecho de acceso a la justicia ante la clara complicidad de las autoridades con grupos delictivos e incursiones ilegales de fuerzas militares en las oficinas de las y los defensores.

Sobre esto último destaca un evento de seguridad acontecido a principios de 2012 en uno de los Centros de Derechos Humanos del estado de Coahuila:

Con motivo de una supuesta denuncia anónima, un comando de militares irrumpió en las instalaciones del Centro en busca de narcóticos y presuntos distribuidores. Sin ninguna orden de cateo ingresaron con violencia a las oficinas. Poniendo en riesgo a dos colaboradores de la organización y sus hijos, los militares registraron todas las habitaciones y armaron un desastre. Con abuso de autoridad no dieron razón al responsable del Centro e incluso lo hostigaron señalándole que los militares así actúan. Luego de evaluar el incidente se tomó la decisión de denunciar el hecho. La reacción de las autoridades fue señalar que las actitudes de los militares se dan desde la subjetividad y no como una práctica institucional o sistemática.

Los albergues ubicados en las ciudades de Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, en el estado de Tamaulipas, trabajan en contextos de extrema violencia e inseguridad, alimentados por la inoperancia y corrupción de las autoridades. No sólo los migrantes extranjeros que llegan para intentar cruzar a Estados Unidos son violentados, sino que también los mexicanos deportados por autoridades migratorias estadounidenses sufren abusos de policías municipales y grupos delictivos. Para las y los defensores no existe autoridad confiable a la que puedan acercarse a denunciar, interponer denuncia o esperar procuración de justicia. Las fuerzas responsables de la seguridad pública se ubican en círculos viciosos de corrupción y complicidad con delincuentes.

Según el testimonio de un colaborador de un albergue para migrantes en el noreste de México:

En diciembre de 2011, diez personas armadas ingresaron a la casa del migrante y se llevaron a 13 personas mexicanas que habían sido deportadas bajo el argumento que eran parte de la delincuencia. A la fecha se desconoce el paradero de las personas desaparecidas.

Frente a este panorama de vacío de autoridad e ingobernabilidad, las y los defensores de la región son objetivo de amenazas, hostigamientos e incluso ataques directos por grupos delictivos y autoridades corruptas. Las distintas casas del migrante ubicadas en Tamaulipas son amenazadas constantemente por su labor de consejería a los migrantes. La ausencia de condiciones de seguridad para la labor de defensoría se manifestó ya en la Casa del migrante de Tampico, Tamaulipas, que debió cerrar sus puertas y el equipo desplazarse a otra localidad ante la embestida de agresiones de la delincuencia organizada.

Debido a lo anterior los equipos han valorado su función como defensores. El testimonio de uno de ellos ubicado en la región noreste refleja la compleja situación:

Ante la falta de cualquier capacidad de defender los derechos humanos los equipos hemos tomado la decisión de solamente dar atención humanitaria. Defensa de los derechos humanos y denuncia no se hace por la falta de condiciones.

Los diferentes equipos deben trabajar, pues, en contextos donde los únicos aliados son otras organizaciones de derechos humanos y albergues de la red de casas del migrante que mantienen comunicación. Sus actividades son atacadas desde varios actores que pueden o no tener vínculos entre ellos. Fuerzas militares que ingresan a los albergues de manera ilegal con motivo de sus estrategias de lucha contra el narcotráfico; policías municipales que asaltan a los migrantes mexicanos repatriados; traficantes de migrantes que trabajan de manera oculta al interior de los albergues; grupos delictivos que controlan territorios y obligan a los defensores a dejar de hacer labor de protección; así como autoridades judiciales y ministeriales coludidas con la delincuencia.

Por otro lado, el equipo de la Misión Internacional que visitó Tenosique, Tabasco, obtuvo el siguiente testimonio de un defensor que labora en esa zona del sureste mexicano:

Aquí hemos tenido muchos casos, amenazas, intimidaciones, denuncias penales a la PGR, Ministerio Público Federal... hay un abanico grande. Lo más grave que nos ha pasado es una amenaza de muerte que yo recibí por teléfono en septiembre de 2011. Las amenazas constantes del Ejército mexicano. Todo eso está documentado y denunciado penalmente ante los ministerios, ante el ministerio público militar y el de la federación.

Son permanentes las amenazas por parte de miembros del crimen organizado, pandillas y bandas contra los integrantes de los centros derechos humanos en Tabasco. Como lo indica otro defensor:

En agosto de 2010 entró la mara al albergue y nos dejó un mensaje: "veníamos a matar al encargado de este lugar porque sacó a dos compañeros nuestros, pero nos dimos cuenta de este trabajo y puede seguir trabajando", firmaba "la mara 18".

En las reuniones sostenidas por la Misión Internacional con las y los defensores, se identificó que la situación de riesgo se agudiza por la inoperancia de los mecanismos de procuración de justicia. Las denuncias a funcionarios públicos del Instituto Nacional de Migración por su colusión con grupos delictivos dedicados al secuestro o a la trata de personas; la presentación e inicio de quejas administrativas contra esos servidores públicos por violar los derechos humanos de la población migrante en todas las etapas del proceso migratorio (revisión, verificación, detención y repatriación) y el inicio de averiguaciones previas por hostigamientos, amenazas o agresiones que atentan contra la vida e integridad de las y los defensores, deben lidiar con uno de los graves problemas del sistema de justicia en México: la impunidad.

Como lo plantearon varias organizaciones al Relator Felipe González de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “[...]Los diversos incidentes de seguridad y violaciones de derechos humanos que sufren los defensores van desde la privación del derecho a la vida, las privaciones ilegales de la libertad, las agresiones físicas, los atentados en contra de la integridad, los hostigamientos, el uso arbitrario del sistema penal, las injerencias arbitrarias (robo de información y hallanamiento de oficinas), amenazas [...]”.¹⁵

Un testimonio recuperado en Tabasco por la Misión Internacional da muestra de ello:

Lo último que nos pasó es que 8 migrantes hondureños, seis menores de edad, fueron agredidos por la Procuraduría General de la República (PGR) en el tramo de la Palma, Tenosique. Los bajaron de la combi y los tuvieron 6 horas en el sol, los trasladaron a la delegación de la PGR les quitaron el poco dinero que tenían y los muchachos muy asustados llegaron al albergue, no querían denunciar, se les ofreció seguridad (aunque es una mentira) y se puso una denuncia. Dos días después los agentes federales de investigación (AFI) llegaron a querer negociar, como no aceptamos uno de ellos amenazó a la organización.

Esta grave situación fue igualmente reportada por la Casa del Migrante “La 72” y el Centro de Derechos Humanos del Usumacinta, quienes denuncian que el sureste es un verdadero campo minado para las personas migrantes. Además de los riesgos que implica viajar en los vagones del ferrocarril, se han incrementado violaciones a los derechos humanos perpetradas por fuerzas del orden como militares, Policía Federal y fuerzas de seguridad estatal y municipal.

El riesgo en el que desempeñan su labor crece exponencialmente ante la ausencia del Estado de Derecho en la región. Las siguientes palabras de uno de los defensores dan muestra de ello:

Los defensores de derechos humanos, estamos a la intemperie, a merced del crimen organizado con la connivencia de las autoridades. Aquí el Ejército Mexicano, la Procuraduría General de la República, los narcomenudistas saben que el equipo de la organización sabemos quién le está vendiendo la droga a los migrantes. Hemos denunciado a los agentes federales de investigación, saben que nosotros sabemos lo que ellos hacen en la ciudad.

Más preocupante aún es el uso del sistema de justicia contra los defensores de migrantes. De acuerdo con el responsable de la Casa del Migrante en Tenosique, el Instituto Nacional de Migración ha interpuesto tres procesos penales en contra suya. Uno por obstaculizar la labor de la dependencia federal, otro por tráfico ilícito de migrantes y el tercero por maltrato a las personas migrantes. Ninguno de esos ha prosperado pero demuestran las actitudes de descrédito contra los defensores de migrantes y el hostigamiento institucional por parte de funcionarios públicos.

Como lo indica un colaborador del Comité de Derechos Humanos de Tabasco (CODHEUTAB):

Cuando un defensor comienza a ser incómodo es muy fácil armar delitos para intimidar y acallar. Lamentablemente, sabemos que el Estado tiene el control de todo el aparato gubernamental. Utiliza todo el poder de las instituciones para acallar el trabajo de los defensores. En caso de que exista una denuncia penal, el Estado sabe que no contamos con los recursos para contratar un abogado. Eso nos pone en situación de gran vulnerabilidad. La autoridad piensa que si no nos defendemos pueden encarcelarnos. Ellos te enrolan en procesos administrativos y judiciales con la intención de hundirte en un desgaste.

La situación de impunidad y colusión de autoridades no es un problema exclusivo de Tenosique. De igual modo, en Ixtepec, Oaxaca se reporta la continuidad de hostigamientos contra colaboradores del albergue “Hermanos en el Camino”. Policías federales y de investigación así como agentes migratorios, llevan a cabo abusos contra las personas migrantes y cuando los responsables de los albergues acuden a las instancias ministeriales y de justicia para denunciar los hechos el efecto es contrario. Interponer una denuncia por robo, secuestro o violación de derechos humanos, ha repercutido en hostigamientos y agresiones contra los defensores.

15 Informe sobre la Situación General de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus Familias., Op. cit., p. 67.

Por otro lado, a los riesgos que implica defender una población vista por la delincuencia organizada como mercancía y criminalizada por las distintas autoridades por su característica indocumentada, las y los defensores deben hacer frente a una sociedad mexicana que en términos generales rechaza al migrante indocumentado.

De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México¹⁶, elaborada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que arroja información de 52,095 personas entrevistadas en el periodo del 14 de octubre al 23 de noviembre de 2010, el 25.6% (una cuarta parte) considera que la respuesta del gobierno mexicano frente a la inmigración debería ser controlarla. A la pregunta de ¿qué tanto cree usted que la gente que llega de fuera provoque divisiones?, el 26.8% responde que mucho mientras que el 39.9% considera que poco. De igual modo, a pesar de que el 58.3% del universo entrevistado señala que sí estaría dispuesto a permitir que en su casa vivieran personas extranjeras, existe un 26.6% que no lo permitiría y un 12.5% que sí pero en parte.

Estas estadísticas reflejan una realidad en México: las personas migrantes que de forma irregular ingresan a territorio mexicano, transitan por él y en no pocas ocasiones se quedan a residir, son percibidas por un sector amplio de ciudadanos como una situación que de no controlarse provoca problemas de carácter social, económico e incluso cultural. Dicha percepción se agudiza en las localidades ubicadas en la ruta del migrante y las reacciones se tornan hostiles y agresivas tanto para la población migrante como para las y los defensores de sus derechos.

Como muestra de ello se tiene el caso del sacerdote Alejandro Solalinde, coordinador de la Pastoral de Movilidad Humana Pacífico Sur del Episcopado Mexicano y dirigente del refugio Hermanos en el Camino ubicado en Ixtepec, Oaxaca. *“El 24 de junio de 2008 un grupo de unos 50 residentes, encabezados por funcionarios municipales, habría llegado al refugio y amenazado con prender fuego al edificio si no se cerraba en un plazo de 48 horas. Unos días antes de este incidente, un migrante centroamericano había sido detenido por la violación de una niña de seis años en Ixtepec”*.¹⁷

A pesar de que la agresión no consiguió cerrar el albergue ni que el Padre Solalinde dejara de realizar su labor como defensor, las descalificaciones por parte de funcionarios municipales, estatales y federales han continuado hasta la fecha, los hostigamientos se han convertido en agresiones directas, las amenazas por la delincuencia organizada son recurrentes y los niveles de riesgo se incrementan. De hecho, el 14 de mayo de 2012, el Padre Solalinde anunció su ausencia temporal del Albergue Hermanos en el Camino con motivo de varias amenazas de muerte recibidas y ante la falta de investigación a cargo de la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.¹⁸

De igual modo ha ocurrido con la Casa del Migrante de Sotillo, Coahuila, “Belén Posada del Migrante”. En 2009, un migrante hondureño fue acusado de asesinar a una mujer saltillense y ello desencadenó una serie de hostigamientos, agresiones a las y los defensores, amenazas telefónicas y ataques en contra de la Casa del Migrante por medios de comunicación locales, sociedad saltillense e incluso el Congreso Estatal. Éste último, a fines del año 2009 exigió actualizar la antigua Ley General de Población para regular en forma clara el funcionamiento de las llamadas casas del migrante y argumentó en un punto de acuerdo que “[...] tales centros albergan a personas con antecedentes penales o de perfil criminal y en esos lugares gozan de impunidad y tranquilidad, evitando el asedio de las autoridades y la investigación de sus antecedentes”.¹⁹

Otro ejemplo paradigmático sobre la criminalización del apoyo humanitario y la defensa a los derechos humanos son las agresiones contra la Casa del Migrante “San Juan Diego”, ubicada en el municipio de Tultitlán, Estado de México.

16 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, ENADIS 2010. Resultados sobre personas migrantes*, CONAPRED, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 2011.

17 Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), op. cit., p. 40

18 *El Padre Alejandro Solalinde no se retira del Albergue Hermanos en el Camino*, Boletín de prensa, Difusión CENCOS, México, D.F., 14 de mayo de 2012, en <http://cencos.org/node/29063>. Consultado el 21 de mayo de 2012.

19 *Proponen regular casas de migrantes*, Diario Zócalo-Salttillo, 7 de octubre de 2009, en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/154485>. Consultado el 21 de mayo de 2012.

En agosto de 2011 un grupo de personas que viven en la colonia donde se ubica la casa del migrante, acudieron al albergue para exigir su cierre y manifestar que los migrantes centroamericanos provocaban pandillerismo, consumo de alcohol, delincuencia, inseguridad y violencia. En actitud violenta y agresiva contra los migrantes y sus defensores, la comunidad amenazó con cerrar a la fuerza el albergue si es que sus responsables no accedían reubicarlo. Además de ese evento de seguridad se han manifestado reacciones tanto de autoridades estatales y municipales, como de la misma comunidad, que atentan contra la seguridad e integridad personal de las y los defensores.²¹

En resumen, la labor de defensa a los derechos humanos de la población migrante en México, sea nacional o extranjera, es un trabajo cuyos riesgos se han incrementado debido a la falta de una política migratoria de Estado en materia migratoria que comprenda las causas del fenómeno desde un enfoque regional y que se sustente en la protección de la persona y no en los intereses del Estado.

La situación de inseguridad en la que mujeres y hombres documentan y denuncian delitos y violaciones contra migrantes, es producto de la descomposición del Estado de Derecho en México. Los hostigamientos, las amenazas y las agresiones contra defensores y defensoras son consecuencia de la corrupción e impunidad con la que funcionarios violan los derechos humanos, ya sea por comisión u omisión; así como por un contexto nacional extrema violencia.

De acuerdo con la sistematización realizada por la DPMH, en 2011 se tuvieron 26 incidentes de seguridad (11 en el primer semestre del año y 15 en el segundo). En los meses de enero y junio de 2012 se documentaron 18 incidentes nuevos.

Ante la falta de capacidades gubernamentales para erradicar la impunidad y garantizar procuración de justicia, las y los defensores de migrantes han tenido que recurrir a organismos nacionales e interamericanos de derechos humanos para solicitar medidas de protección que les permitan continuar con sus labores. Son los casos de las solicitudes de medidas cautelares que albergues y casas del migrante han remitido tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos.

Medidas de protección para defensoras y defensores de los derechos humanos de las personas migrantes en México

Para comenzar debe recordarse lo que establece el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, “[...] *En situación de gravedad o urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de éste, en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente*”²². Estas medidas podrán ser de naturaleza colectiva para prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas.

En su *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, la CIDH señala que las y los defensores de derechos humanos representan más de un tercio del total de personas beneficiarias que cuentan con medidas cautelares vigentes. “[...] *De un total de 207 medidas otorgadas en el periodo 2006–2010, 86 pertenecen a personas que realizan actividades de defensa y promoción de los derechos humanos, es decir, el 42% de la población beneficiaria de medidas cautelares*”.²³

Sobre el otorgamiento de medidas cautelares por Estado en el periodo 2006 - 2010, el informe de la CIDH muestra que Colombia ocupa el 27%, seguido por Guatemala con el 24% y enseguida México con el 18%. Después de estos países (que entre los tres representan el 69%) se encuentran Honduras (9%), Perú (9%), Haití (7%), Nicaragua (2%), El Salvador (2%) y Cuba (2%).²⁴

20 *Vecinos exigen reubicación de Casa del Migrante*, Diario El Universal, 13 de agosto de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/785788.html>. Consultado el 21 de mayo de 2012.

21 Para mayor información, consúltese el *Informe sobre la Situación de las y los defensores de las personas migrantes en México*, DPMH, op. cit.

22 *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Aprobado por la Comisión en su 137º periodo de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado 2 de septiembre de 2011. En <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/ReglamentoCIDH2011.pdf>

23 *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, op. cit., p. 200.

24 *ibid* p. 202.

Por lo que toca al caso mexicano y en específico a las y los defensores de los derechos humanos de migrantes, ante el contexto descrito en el apartado anterior y como consecuencia de la ineffectividad de las instancias gubernamentales nacionales para garantizar condiciones de seguridad y protección, se ha tenido que recurrir al sistema interamericano de derechos humanos para solicitar la implementación de medidas cautelares. De igual modo, se ha recurrido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su calidad de organismo público autónomo.

Medidas cautelares implementadas a favor de defensoras y defensores de migrantes en México.

Actualmente son tres miembros de la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH) quienes cuentan con medidas cautelares de la CIDH: Albergue Hermanos en el Camino, Ixtepec, Oaxaca; Belén, Posada del Migrante, Saltillo, Coahuila; y otro. Cuando la Misión Internacional visitó México se encontraban en trámite de resolución las medidas para el Albergue San Juan Diego, en Estado de México y "La 72" y el Centro de Derechos Humanos Usumacinta, en Tenosique, Tabasco.

Por su parte, de 2009 a la fecha la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha otorgado 13 medidas de protección a defensoras y defensores de migrantes en todo el país. Las organizaciones beneficiarias de estas medidas son: Belén, Posada del Migrante, Saltillo, Coahuila; Casa del Peregrino, Frontera Digna, Piedras Negras, Coahuila; Centro de Derechos Humanos, Nuevo Laredo, Tamaulipas; Casa de la Caridad Cristiana, San Luis Potosí; Albergue San Juan Diego, Lechería, Estado de México; Casa Hogar de la Misericordia, Arriaga, Chiapas; Casa de Jesús el Buen Pastor, Tapachula, Chiapas; "La 72" y el Centro de Derechos Humanos Usumacinta, Tenosique, Tabasco; Albergue Hermanos en el Camino, Ixtepec, Oaxaca; entre otros.

Para conocer el avance, los retos y pendientes en la adecuada implementación de las medidas cautelares, se preguntó a los albergues y centros de derechos humanos beneficiarios acerca de las acciones inmediatas tomadas por las autoridades, los mecanismos de seguimiento que el Estado ha implementado, el involucramiento de los órganos autónomos de derechos humanos y la propia CIDH, así como la efectividad de las medidas en la reducción de riesgos y amenazas.

De la información proporcionada resaltamos las causas que motivaron la solicitud de medidas y que en la gran mayoría de los casos continúan latentes.

En el caso del "Albergue Hermanos en el Camino", información entregada a la propia CIDH indica que su trabajo, en especial del Pbro. Alejandro Solalinde, se ha desarrollado dentro de un contexto de violencia en donde la lucha entre cárteles de la droga, redes de tráfico de personas, tráfico de órganos y trata de personas se enfrentan por controlar la ruta de tránsito que cruza por la ciudad de Ixtepec, Oaxaca. Ante la violencia, delitos como el secuestro y la extorsión, y la corrupción de las autoridades, los miembros del Albergue modificaron su trabajo humanitario a una labor de investigación y denuncia de violaciones de derechos humanos, provocándoles hostigamientos y amenazas.

El 19 de enero de 2010, el Pbro. Solalinde fue notificado a través de un preso del Penal de Juchitán, Oaxaca, de que se ofrecía una recompensa por su asesinato si no perdonaba a tres policías municipales involucrados en el asalto a un grupo de migrantes. Asimismo, al haber hecho la denuncia contra estos policías municipales, los defensores del Albergue han recibido continuos actos de hostigamiento por su labor.²⁵

Para la Casa del Migrante de Saltillo las problemáticas no distan mucho. Aunado al suceso antes comentado sobre el presunto asesinato cometido por un migrante hondureño, el albergue ha documentado y denunciado el secuestro masivo y sistemático de migrantes. Sus informes anuales dan cuenta de territorios, grupos delictivos, estrategias de comisión del delito, autoridades vinculadas así como testimoniales de las víctimas. Ello se hace público en un contexto de violencia e ineficacia de los aparatos de seguridad y procuración de justicia. Así, frente a un panorama socialmente adverso a la migración indocumentada y permeado por una cotidianeidad de la violencia, las condiciones de vulnerabilidad de los defensores se agudizan.

A partir de que el albergue refuerza sus labores de defensa a los derechos humanos, los eventos de seguridad comenzaron a incrementarse. Campañas de descrédito en medios de comunicación locales, agresiones directas contra migrantes por pobladores locales, allanamientos a las oficinas del Pbro. Pedro Pantoja, llamadas telefónicas con amenazas a los colaboradores del albergue y hostigamientos policíacos.

²⁵ <http://www.frontlinedefenders.org/es/taxonomy/term/984>

Acudir al sistema interamericano de derechos humanos y solicitar el recurso de la medida cautelar ha sido la opción seguida por las casas de migrantes. Como lo plantea un integrante de la Casa del Migrante de Saltillo:

La documentación y denuncia de agresiones y hostigamientos se presenta ante las autoridades responsables de procuración de justicia pero su respuesta es ineficaz. Ante el nulo compromiso de las autoridades y frente la intensificación del riesgo tanto por la labor misma de defensoría de los derechos humanos como por la violencia estructural, se acude a la instancia interamericana.

En el caso de este albergue, la CIDH otorgó en el 2010 las medidas de protección ante el riesgo inminente de daño a la vida y a la integridad de los y las defensoras de migrantes.

Las medidas concedidas en un primer momento fueron:

- Proporcionar a los peticionarios teléfonos de contacto de personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Coahuila (FGJE);
- Brindar protección permanente por parte de FGJE en las afueras del Albergue;
- Instalar a cargo del Ayuntamiento de Saltillo una cámara de vigilancia urbana en las inmediaciones del Albergue;
- Coordinar desde el gobierno federal reuniones de trabajo periódicas con personal de la FGJE para dar seguimiento a las denuncias que dieron origen a las medidas;
- Proporcionar un sistema de circuito cerrado en las instalaciones del Albergue;
- Impulsar desde el Gobierno del Estado un programa para prevenir y erradicar la discriminación contra los migrantes en el Estado;
- Que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), instancia federal, de seguimiento a dos procedimientos por denuncias presentadas en contra de personas migrantes en Coahuila;
- Que la CNDH impulsará espacios de capacitación en derechos humanos a autoridades de los tres órdenes de gobierno.

En relación con el Albergue "Hermanos en el Camino" de Ixtepec, las medidas dictadas por la CIDH fueron solicitar al gobierno federal mexicano emitir un reconocimiento público de la labor del sacerdote Alejandro Solalinde como defensor de derechos humanos. Además, se inició una coordinación entre autoridades federales y sus contrapartes a nivel estatal y municipal para disponer de las siguientes medidas:

- Que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca dispusiera de 4 policías estatales, 2 para la seguridad personal del Padre Solalinde y 2 para la seguridad de las instalaciones del albergue "Hermanos en el Camino";
- Proporcionar teléfonos directos de contacto de autoridades federales, estatales y municipales a fin de atender a los peticionarios en caso de emergencia;
- Realizar rondines de vigilancia en las inmediaciones del albergue por parte de elementos de la Policía Federal, Estatal y Municipal.
- Colocar cercado perimetral con alambrado así como alumbrado público en el área perimetral del albergue.
- Equipar el albergue con un sistema de circuito cerrado consistente en 4 cámaras de circuito cerrado y monitor;
- Otorgar 1 teléfono celular al Padre Solalinde con crédito disponible cada mes de \$1,000 (mil pesos) de tiempo aire para ser utilizado en casos de emergencia.

El tercer albergue que solicitó medidas de protección a la CIDH requirió a la Misión Internacional mantener el anonimato ante las condiciones de riesgo. En su caso, la primera reacción de las autoridades fue atender el evento de seguridad que motivó la solicitud de protección, instalando vigilancia perimetral por parte de elementos de la Policía Federal.

Por otra parte, se convocó a la coordinación de las instancias estatales y locales para:

- Proporcionar teléfonos de contacto a fin de atender a los peticionarios en caso de presentarse alguna eventualidad;
- Que la policía estatal efectuara rondines bitácorados de vigilancia aleatorios en las inmediaciones del Albergue;
- Que el gobierno del estado entregara recursos monetarios a las personas beneficiarias para la instalación de una ventana de seguridad en la puerta principal del albergue;
- Que los tres niveles de gobierno realizaran un reconocimiento público a la labor del albergue como centro de derechos humanos.

Sobre la reacción de las autoridades en la atención inmediata a los casos y la implementación de medidas de carácter urgente, los equipos de los albergues reportaron a la Misión Internacional que el contacto desde las instancias gubernamentales tardó varios días y su actitud no mostraba seriedad respecto a la complejidad del asunto. El discurso institucional se centró en apoyar al cien por ciento pero las vías para ello fueron la instalación de mesas de trabajo donde se plantearan las problemáticas y se diera justa dimensión a las agresiones u hostigamientos. No obstante ello, las y los defensores son enfáticos al señalar que la gravedad de las circunstancias demandaba una acción inmediata del Estado en sus diversos niveles y desde las distintas áreas de su competencia.

De acuerdo con la Casa del Migrante de Saltillo, el mecanismo que instauró el Estado para atender las medidas fue una mesa interinstitucional cuya metodología, implementada hasta la fecha, es intercambiar impresiones con las autoridades, que éstas escuchen las denuncias de los peticionarios, sin reglas claras de obligatoriedad para los actores, falta de una calendarización y sin un compromiso efectivo de las dependencias ni reconocimiento de la realidad planteada por los peticionarios.

A pesar de que las autoridades convocadas a las reuniones pertenecen a los tres niveles de gobierno y con responsabilidades de gobernabilidad, seguridad pública, procuración de justicia y prevención de la discriminación, se denuncia la falta de coordinación entre las dependencias para el seguimiento y evaluación de los acuerdos. De igual modo se evalúa negativamente la rotación de servidores públicos que asisten a las reuniones, pues ello refleja falta de compromiso en asumir responsabilidades y confidencialidad de la información que se plantea.

Los albergues que solicitaron medidas de protección a la CNDH coinciden en que la respuesta gubernamental fue pronta pero meramente coyuntural, pues se accionaron mecanismos de protección policiaca para minimizar los riesgos de los últimos eventos denunciados. Sin embargo, las medidas se definieron en encuentros *ad hoc* entre las personas afectadas y las dependencias gubernamentales.

Un aspecto importante para la Misión Internacional es el seguimiento realizado a la implementación de las medidas cautelares.

Como se señaló anteriormente, en los casos de albergues con medidas dictadas por la CIDH se instauró el mecanismo de mesas interinstitucionales convocadas desde el gobierno federal cuyos lineamientos de operación no resultan efectivos. Si bien las reuniones cuentan con la participación de dependencias con responsabilidad de implementar las medidas y dar seguimiento a su efectividad, el esquema de trabajo es rígido y las intervenciones generan un efecto de antagonismos entre las autoridades y los peticionarios. Las denuncias planteadas por los albergues son denostadas por los funcionarios de gobierno, quienes minimizan la gravedad de los eventos de seguridad y los descontextualizan de la violencia nacional que impacta la defensa de los derechos humanos. Por tanto, aunque los acuerdos de acciones a emprender se toman por consenso, mientras las autoridades no vinculen cualquier evento de seguridad con la violencia estructural, esas acciones tendrán efectos momentáneos.

Además, la ausencia de normatividad que obligue a las autoridades a implementar las medidas en el menor tiempo y las responsabilice de cualquier agresión, hostigamiento o atentado mientras se define la implementación, conduce a procesos burocráticos de toma de decisiones. Un ejemplo de ello es el retraso de más de un año en la instalación de cámaras de seguridad para la Casa del Migrante de Saltillo. Desde el inicio la medida solicitada eran cámaras de seguridad instaladas en las inmediaciones del albergue con control y monitoreo desde el Albergue, pero las autoridades proponían soluciones distintas argumentando falta de recursos monetarios. La falta de voluntad para atender la urgencia abonaba al riesgo e inseguridad de los defensores.

De acuerdo con el Albergue:

Las cámaras de vigilancia se instalaron, sin embargo el día 11 de febrero del 2010, miembros de la empresa Securitech S.A de C.V. acudieron a retirar las Cámaras de Seguridad Urbana del Municipio de Saltillo que se habían instalado fuera de Belén, Posada del Migrante, para reemplazarlas por otras, pues refirieron que ya no servían. A los dos minutos llegó la patrulla de la Policía Municipal de Saltillo de número 7571 y luego de saludar a los trabajadores de la empresa, los efectivos policiacos hostigaron a migrantes y defensores de derechos humanos.

Luego de varias reuniones con la misma metodología y resultados antes comentados, la dependencia federal responsable, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, proporcionó las cámaras solicitadas por los peticionarios. Ello no ha significado un cambio estructural de seguridad que reduzca los niveles de exposición a sufrir agresiones, hostigamientos y ataques.

Sobre las medidas de protección instauradas a favor del albergue, la evaluación es la siguiente:

Se colocaron patrullas de la policía Municipal que pedimos se retiraran luego de que los migrantes reconocían a los agentes como sus secuestradores y existieron más 3 desapariciones de migrantes cuando estaban "vigilando" las instalaciones.

Se pidió la presencia de la policía del Estado, misma que ha permanecido pero se retira del lugar cuando su presencia es requerida en otras diligencias. Se han tenido incursiones, robo de información y amenazas mientras agentes estatales resguardan las instalaciones del albergue.

La inexistencia de mecanismos institucionales de seguimiento a las medidas dictadas tiene como consecuencia que las responsabilidades de seguridad recaigan en las personas afectadas. Las y los defensores deben buscar a las autoridades para sostener reuniones, documentar la efectividad de las medidas en sus niveles de riesgo y actualizar información a las dependencias responsables. En el peor de los casos, el desarticulado seguimiento y la falta de evaluaciones de riesgo conducen al cierre de los albergues.

Como lo señala el equipo de la Casa de la Caridad Cristina ubicada en la entidad de San Luis Potosí:

El seguimiento de las medidas y su cumplimiento fue responsabilidad principalmente de los beneficiarios porque tuvimos que estar informando en varias ocasiones de situaciones de ataques y amenazas a los agentes de la pastoral a pesar de que teníamos medidas. Por ejemplo, la visita de personas de la delincuencia organizada de manera abierta y pública; así como la privación de la libertad a uno de nuestros miembros a una cuadra del albergue. Se determinó cerrar temporalmente la Casa del Migrante.

Esta Casa del Migrante subraya que la CNDH determinó concluir el expediente de las medidas sin haber realizado ningún análisis de riesgo. Únicamente argumentó que los beneficiarios no habían recibido más ataques sin contar que los grupos delincuenciales que habían intentado controlar el albergue continuaban en la zona. Los hechos denunciados por agresiones contra los integrantes del albergue no se investigaron, violándose el derecho de acceso y procuración de justicia.

La violación al derecho de procuración de justicia es denunciado por todas las casas del migrante y centros de derechos humanos. A pesar de que las denuncias por hostigamientos, agresiones, amenazas y atentados se interponen en las instancias judiciales y los defensores acuden a los citatorios para ampliar declaraciones o atender solicitudes de información de las autoridades ministeriales, ninguno de los procesos se ha concluido y a la fecha no hay personas responsables y sancionadas por los hechos. Las autoridades, reiteran los defensores, señalan que no hay evidencias que logren otorgar información para la investigación.

Lo anterior es un indicador de la ausencia de esquemas de seguimiento y evaluación de la implementación de medidas cautelares. De hecho refleja la falta de compromiso de las autoridades en erradicar la violencia contra las y los defensores. Tal como lo ha manifestado en varias ocasiones la CIDH, mientras no exista efectivo acceso y procuración de justicia para las víctimas, las medidas ejecutadas serán un paliativo a los riesgos de los defensores y se mantendrán intactas las estructuras que violan los derechos humanos.

El caso del sacerdote Alejandro Solalinde pone de manifiesto la ineffectividad de las medidas cautelares en su favor. Como se indicó al inicio de este informe, a mediados de mayo anunció su retirada momentánea del Albergue para realizar una serie de actividades en el exterior. Sin embargo, la salida de la localidad oaxaqueña fue también consecuencia del recrudecimiento de agresiones en su contra aún cuando mantenía medidas de protección.

Como fue señalado en conferencia de prensa, *“El contexto de la gira viene acompañado de una nueva serie de amenazas contra el Padre Alejandro Solalinde. En las últimas semanas, el defensor y director del albergue “Hermanos en el Camino” en Ciudad de Ixtepec (Oaxaca), ha denunciado haber recibido amenazas de muerte los pasados días 31 de marzo y 15 de abril y exigido a las autoridades competentes encontrar a los responsables”*. De acuerdo a información del albergue, *“La Procuraduría General de la República (PGR) y el Procuraduría General de Justicia (PGJ) de Oaxaca sugirieron a Solalinde dejar temporalmente el país mientras investigan las amenazas en su contra”*.²⁶

La impunidad que impera en los procesos de denuncia y la manifestación reiterada de eventos de seguridad en los albergues, permiten concluir que los mecanismos de implementación de medidas de seguridad no son eficaces porque no contemplan análisis de riesgos, cláusulas de vinculatoriedad en las acciones acordadas, espacios interinstitucionales con metodologías adecuadas, rendición de cuentas y transparencia como ejes transversales, así como sistemas de evaluación intergubernamentales que permitan conocer la efectividad de las medidas.

La Misión Internacional preguntó a los beneficiarios de medidas cautelares si se han manifestado eventos de seguridad mientras éstas se encuentran implementadas. La lista proporciona un diagnóstico sobre el alcance de la protección cautelar y el nivel de responsabilidad Estatal en garantizar seguridad:

- Amenazas con armas de fuego.
- Amenazas verbales y telefónicas.
- Privaciones ilegales de la libertad.
- Abusos de autoridad.
- Demandas penales contra las y los defensores.
- Intromisiones de fuerzas de seguridad al interior de los albergues.
- Seguimientos.
- Robos de objetos personales y de vehículos de los defensores y defensoras.
- Agresiones contra las instalaciones de los albergues.
- Hostigamientos desde la comunidad y amenazas de cierre violento de los albergues.

Un caso preocupante es el del Albergue “San Juan Diego” en Lechería, Estado de México. Ante las persistentes agresiones de la comunidad y el incremento del riesgo para las personas migrantes y sus defensores, desde el 16 de mayo de 2012 se envió solicitud de medidas cautelares a la CIDH. Sin embargo, para fines de junio no se tenía comunicación del organismo y el gobierno mexicano, con quien la DMPH había sostenido reuniones para informar de los niveles elevados de vulnerabilidad, no había convocado a espacios de seguimiento y atención urgente a los eventos de seguridad.

Como reporta la Dimensión Pastoral, las condiciones de riesgo por las que se solicitaron las medidas se han agravado y no garantizan la protección de la vida e integridad de los defensores. Dos representantes del albergue han tenido que salir de su lugar de trabajo ante el incremento de ataques, amenazas e intentos de linchamiento. Además, ante la falta de interés y voluntad de las autoridades no se han desarrollado análisis de riesgos y la situación se complejiza.

Nuevamente, la falta de responsabilidad de las autoridades para generar condiciones de seguridad, aunada a las condiciones estructurales de inseguridad e intolerancia social en la localidad, ha generado que la Casa del Migrante sea clausurada.

El lunes 9 de julio del presente la Diócesis de Cuautitlán informó el cierre del albergue luego de que los vecinos volvieran a manifestarse contra la presencia de los migrantes que llegaban a la localidad. Como se menciona en los medios de comunicación, *“los hechos violentos que se registraron el fin de semana, en los que presuntos migrantes agredieron a vecinos y destrozaron cristales, aunados a la presunta violación de dos hondureños, uno de ellos mujer, llevó a que colonos clausuraran de forma simbólica el albergue, tras lo cual el obispado, que encabeza **Guillermo Ortiz**, ordenó el cierre definitivo”*.²⁷

²⁶ Verónica Díaz Favela, *El sacerdote Solalinde deja México por amenazas de muerte*, CNN México, 14 de mayo de 2012, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/05/14/el-sacerdote-solalinde-deja-temporalmente-mexico-por-amenazas-de-muerte>.

²⁷ *Clausuran albergue para migrantes en Tultitlán*, Diario El Universal, México, martes 10 de julio de 2012, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/858233.html>.

Desde la presidencia del consejo de participación ciudadana de Lechería “se reiteró el rechazo vecinal a que el albergue opere en la comunidad, donde se han generado actos delictivos como robos, violaciones y consumo de drogas”. Tal declaración manifiesta la criminalización contra las personas migrantes y sus defensores.

A pesar de ello, las autoridades locales y federales continúan inoperantes en sus compromisos de instaurar mecanismos de coordinación que definan soluciones al problema del descontento social y reubicar la casa del migrante. Minimizando los niveles de agresión y la vulnerabilidad de las personas migrantes, las autoridades no cumplen su responsabilidad de garantizar protección y velar por los derechos humanos.

Con motivo de este hecho, un grupo amplio de organizaciones emitió un pronunciamiento dirigido al titular del gobierno estatal, Eruviel Ávila Villegas. En su denuncia, los defensores y defensoras de derechos humanos manifiestan preocupación porque en menos de tres meses del 2011, 3 personas migrantes fueron asesinadas como resultado de la discriminación y xenofobia que predomina en la localidad. Los delitos fueron denunciados ante las instancias judiciales y hasta el momento se desconoce el cauce de las investigaciones.

El posicionamiento de las organizaciones reitera que ni el Albergue ni las personas migrantes son responsables del tráfico de drogas que ocurre en la comunidad; así como denuncia el no cumplimiento del compromiso expresado por el anterior presidente municipal de entregar un predio que permitiera reubicar el albergue

Ante esta situación denuncian la falta de voluntad política del gobierno del Estado de México para garantizar el derecho a defender los derechos humanos, proteger la vida, la integridad, la libertad y contrarrestar la criminalización contra las personas migrantes.

Exigen al titular del gobierno estatal solucionar la situación de violencia e inseguridad que se vive en la Colonia Lechería y brindar las condiciones necesarias para la reapertura inmediata del albergue, legitimando públicamente el trabajo de la defensa de los derechos humanos con especial énfasis en el tema de migrantes.

Como se ha dicho, las condiciones de inseguridad en las que se desarrolla la labor de defensa a los derechos humanos de migrantes, continuarán agravándose mientras no existan cambios estructurales en los sistemas de acceso a la justicia. La permanencia de la impunidad implicará un sistema perpetuo de violaciones a los derechos humanos y contextos de violencia contra las y los defensores.

La Misión Internacional hace suyas las denuncias de incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por el sistema interamericano de derechos humanos y los órganos autónomos a nivel nacional, expresa preocupación por el contexto de inseguridad que repercute en las y los defensores, insta a las autoridades para atender las causas estructurales de la criminalización a la migración y las conmina a atender sus responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos.

Seguimiento al cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones preliminares emitidas por la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, luego de su última visita in loco a México.

Después de su visita a México del 25 de julio al 2 de agosto de 2011, el Relator Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Sr. Felipe González, emitió una serie de observaciones preliminares sobre los derechos humanos de las personas migrantes en México. Si bien la Relatoría deberá emitir un informe con las recomendaciones finales al Estado mexicano, este documento preliminar muestra los aspectos de mayor preocupación para la Relatoría y traza las áreas en las que el Estado debe modificar, eliminar o crear políticas de conformidad con los estándares de derechos humanos. Es responsabilidad del Estado mexicano enviar información periódica a la Relatoría sobre el avance y cumplimiento tanto de las observaciones preliminares como de las subsecuentes recomendaciones finales.

Para el presente documento se pondrá atención en las siguientes observaciones preliminares de la Relatoría:

- Garantizar de manera inmediata la vida y la integridad personal de los migrantes en territorio mexicano mediante acciones concretas que faciliten el tránsito seguro de todos los habitantes, por ejemplo, el establecimiento de centros de atención a migrantes en las rutas migratorias, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes, campañas masivas de información sobre los derechos de los migrantes, entre otras;
- Garantizar la seguridad en todas las terminales de transporte y albergues para migrantes;
- Facilitar el acceso a las organizaciones de la sociedad civil para verificar la situación de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias. La sola acreditación de la organización debe ser suficiente para que puedan acceder durante los horarios de visita;
- Garantizar condiciones de seguridad para las y los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes;
- Garantizar el acceso de los migrantes a la justicia mediante medidas que incluyan asesoramiento jurídico gratuito y el establecimiento de un programa de protección a víctimas y testigos de delitos cometidos contra migrantes.

Garantizar de manera inmediata la vida y la integridad personal de los migrantes en territorio mexicano mediante acciones concretas que faciliten el tránsito seguro de todos los habitantes, por ejemplo, el establecimiento de centros de atención a migrantes en las rutas migratorias, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes, campañas masivas de información sobre los derechos de los migrantes, entre otras.

Con respecto a esta observación el Estado mexicano ha señalado que la publicación de la Ley de Migración garantizará la protección de los derechos humanos de las personas migrantes sin importar su condición migratoria o cualquier otra situación. De acuerdo a lo que autoridades mexicanas han señalado en foros internacionales y nacionales, el nuevo marco normativo define un esquema de protección y defensa de derechos humanos que incluye, además, la procuración de justicia y atención adecuada para migrantes en situación de mayor vulnerabilidad, tales como víctimas de delitos, personas con discapacidad, niñas, niños, adolescentes y mujeres; limita las facultades en el control, verificación y revisión migratorias; elimina disposiciones que propician actos arbitrarios y sanciona violaciones cometidas por autoridades.

Además, el Estado mexicano ha señalado que la nueva estructura normativa para atender el fenómeno migratorio se complementa con la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos que contempla modificaciones a artículos que sobre expulsión de extranjeros sin juicio previo y el derecho de solicitar y obtener asilo por motivos de persecución. Igualmente, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria busca regular la condición de refugiado, establecer las bases para la atención y asistencia a los refugiados que se encuentran en territorio nacional, así como el otorgamiento de protección complementaria.

Más allá de los marcos normativos que han respondido a coyunturas específicas con impactos políticos, pocos han sido los avances en políticas, acciones y estrategias para garantizar protección y seguridad a las personas migrantes en territorio mexicano. De hecho, los esfuerzos que ahora se implementan surgen a raíz de las modificaciones en las tendencias de los flujos migratorios o como paliativos a problemáticas que derivaron de una carencia en planeaciones de policía pública. Asimismo, la protección a migrantes declarada en la Ley de Migración aún no se materializa en política ante la falta de un Reglamento que haga operativa la ley y defina los procedimientos que las autoridades deberán atender para garantizar los derechos humanos de las y los migrantes.

Las acciones que el Estado mexicano ha reportado para proteger los derechos humanos se caracterizan por su perfil de gestión migratoria cuyos impactos en la población migrante son a corto plazo, sin que existan indicadores que evalúen el impacto a mediano y largo plazo. A continuación se mencionan las acciones de protección a migrantes que el Estado mexicano implementa y que ha reportado a la CIDH como seguimiento a sus observaciones preliminares.

En materia de gestión de los flujos migratorios en situación irregular provenientes de Centroamérica, el Estado mexicano ha puesto en marcha el Programa de Migración para la Frontera Sur, cuyos objetivos son garantizar un flujo ordenado y seguro de personas y mercancías en la región fronteriza.

A través del programa se promueven los flujos documentados provenientes de Centroamérica proporcionando mecanismos de facilitación laboral y de entrada a México, como son la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF)²⁸ y la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL)²⁹. Bajo este esquema de documentación migratoria, en los últimos dos años y de enero a marzo del presente se entregó el siguiente número de documentos:

Año / Forma Migratoria	2010	2011	2012 (ene-may)
FMTF	28,629	29,996	9,916
FMVL	92,461	74,100	31,372
Total	121,090	104,096	41,288

Fuente: Centro de Estudios Migratorios, Estadística migratoria, síntesis 2010, 2011, 2012, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, en http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Sintesis_Grafica. Consultado el 16 de julio de 2012.

En el marco de la nueva Ley de Migración, la FMVL podrá ampliarse para incluir no sólo a los residentes de localidades fronterizas de Guatemala y Belice sino a todos los habitantes de países centroamericanos. Además, guatemaltecos y beliceños podrán visitar todos los estados de la frontera sur de México y no sólo la faja limítrofe de 100 kilómetros, tal y como se estipula actualmente.

Con estas formas migratorias se busca reducir la migración que ingresa a México en situación irregular y que sufre violaciones a sus derechos humanos. No obstante, el esquema tiene limitantes tanto en la cobertura geográfica como en las actividades y espacios territoriales de México en los que pueden permanecer las personas.

Como se observó en las estadísticas, únicamente nacionales de Guatemala y Belice pueden acceder a estos documentos migratorios que les permiten ingresar hasta cierto límite de kilómetros en territorio mexicano. Además, el documento de visitante local responde a dinámicas socioeconómicas transfronterizas propias de cualquier frontera del mundo, sin que ello represente un modelo de gobernabilidad propio de una política migratoria regional e integral.

Por su parte, el documento de trabajador fronterizo funciona bajo un esquema de contratación directa entre el empleador en Chiapas y el trabajador guatemalteco. Si bien el INM funge como intermediario y facilitador de la documentación migratoria, el mecanismo no forma parte de un acuerdo bilateral a nivel gubernamental, sino más bien como un sistema *ad hoc* de respuesta a las necesidades económicas de los empleadores chiapanecos. Muestra de ello es la falta de mecanismos que evalúen el programa en términos de protección a los derechos laborales de los trabajadores centroamericanos, certificación de los empleadores, verificación de las condiciones laborales en las diferentes empresas, seguimiento a las denuncias presentadas por conflictos obrero-patronales, impacto en las dinámicas migratorias regionales, impactos en la fuerza de trabajo local, entre otros aspectos que merecen el involucramiento de instancias gubernamentales de ambos países.

Cabe mencionar que la concesión de documentación migratoria de visitante y trabajador se desprende de la realidad transfronteriza y las necesidades de los mercados locales, mas no de un análisis derivado de objetivos de política migratoria de Estado. Mucho menos resulta de la atención y cumplimiento del Estado mexicano a las recomendaciones planteadas por los órganos de derechos humanos del sistema internacional e interamericano. A pesar de esto, las autoridades gubernamentales reportan constantemente a la Relatoría sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH el incremento en el número de formas migratorias entregadas a guatemaltecos y los proyectos de ampliar el esquema a nacionales de otros países como Honduras.

28 Este documento aplica para guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores temporales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo en cualquier sector de la economía.

29 Es un documento migratorio que facilita la internación a los estados fronterizos del sur de México de nacionales guatemaltecos y beliceños. En el estado de Chiapas se aplica desde 1997. El 12 de marzo de 2008 se amplió por segunda vez la cobertura para guatemaltecos, permitiendo su internación con este documento a los municipios mexicanos de los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche. Además se amplió el número de departamentos guatemaltecos beneficiados con el documento.

Siguiendo con las acciones gubernamentales reportadas como avances, el Estado mexicano señala que se ha fortalecido el trabajo de los grupos Beta de protección a migrantes, quienes son un equipo especializado en labores de búsqueda, rescate, salvamento y primeros auxilios. Su misión es brindar auxilio a migrantes en situaciones de riesgo, abusos por parte de particulares y violaciones a sus derechos humanos a cargo de autoridades.

El INM reporta que actualmente existen 21 grupos Beta establecidos en 9 estados de la República a lo largo de las fronteras norte y sur de México. De enero a mayo de 2012, las acciones de protección a migrantes efectuadas por los grupos Beta han sido: 3,361 migrantes rescatados; 604 migrantes heridos o lesionados atendidos; 54 migrantes que habían sido reportados como desaparecidos fueron encontrados; se ha brindado asistencia social a 148,633 y se ha proporcionado asistencia jurídica a 153.³⁰

No obstante estos esfuerzos, los grupos Beta tienen limitaciones de presupuesto, recursos humanos, condiciones de seguridad para realizar sus labores y responsabilidades de acuerdo al marco normativo. Su distribución territorial no responde mucho a las trayectorias migratorias regionales y sus funciones se concentran principalmente en la protección de mexicanos rumbo a Estados Unidos.

Si bien en los últimos dos años se han abierto grupos de protección en localidades de la frontera sur, éstos carecen del personal y equipamiento suficiente para brindar una protección integral a los migrantes, y su presencia a lo largo de la ruta migratoria que cruza por el centro del país es inexistente. Aparte de ello las estadísticas no muestran cuántas personas de Centroamérica han sido beneficiadas con las acciones de los grupos Beta.

Otro aspecto a considerar de estos grupos es, precisamente, la falta de evaluación de sus acciones y su impacto en la reducción de los riesgos que enfrentan las y los migrantes centroamericanos. Por tanto, en reiteradas ocasiones se ha planteado a las distintas relatorías que se recomiende al Estado mexicano formar un grupo especializado de protección a migrantes extranjeros que transitan por México en situación irregular. Un grupo con mayores capacidades técnicas, tecnológicas, de coordinación entre los tres niveles de gobierno, con recursos suficientes y con perspectiva de derechos humanos, cuyas estrategias garanticen que la población migrante no sea víctima de delitos y violaciones a sus derechos. A la fecha el Estado mexicano no ha trabajado en la creación de un grupo con mayores alcances de protección que los Beta y con funciones acordes con el contexto de la migración en México.

El Estado mexicano ha puesto atención en la población migrante extranjera menor de dieciocho años de edad. Se ha creado una Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) Migrantes No Acompañados y Mujeres Migrantes. A través de esta acción se instauró un Modelo para la Protección de Derechos de los NNA Migrantes y Repatriados No Acompañados, en el que se contempló la creación de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI).

Los OPI son Agentes Federales de Migración dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los NNA migrantes, en especial a los no acompañados. Sus funciones son entre otras, salvaguardar la integridad física y mental de los NNA; brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido y descanso; facilitar al NNA el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas; mantener informado al NNA sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad; y acompañar a los NNA migrantes durante su proceso de repatriación.

Esta iniciativa ha facilitado los procedimientos de detención y repatriación migratoria de los NNA no acompañados a sus países de origen. Sin embargo, tampoco forma parte de una política migratoria de Estado que trascienda la gestión de flujos y permita coordinar con los Estados de origen de los NNA estrategias de recepción y, sobre todo, reinserción. Por ende, aunque el modelo de protección y los OPI operen con lineamientos que minimizan el riesgo de los NNA a sufrir abusos o violaciones a sus derechos humanos, la efectividad se reduce al corto plazo mientras los NNA se encuentran bajo la tutela del Estado mexicano.

En seguimiento a la observación preliminar dictada por el Relator Felipe González, se observa que el Estado mexicano no ha realizado modificación alguna a los procedimientos efectuados por los OPI y los agentes migratorios para garantizar una protección integral a los NNA.

30 Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012, IV Grupos de Protección a Migrantes, en http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupos_de_Proteccion_a_Migrantes_2012, consultado el 16 de julio de 2012.

El retraso de la publicación y entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Migración³¹, no permite que se conozcan aspectos fundamentales en derechos humanos como el procedimiento para identificar el interés superior del niño y la niña; los tiempos en los que se deberá resolver la situación migratoria del NNA; y los mecanismos para erradicar aquellas condiciones que generan riesgos y amenazas para los NNA migrantes.

Muestra de ello son el incremento de NNA víctimas de trata de personas, la detención de NNA como la única estrategia de gestión migratoria, la no identificación de solicitantes de asilo, la no protección de acuerdo a los estándares internacionales de víctimas de delitos graves como el secuestro o el retorno a países de origen donde su vida corre peligros. Esto se demuestra cuando, a casi un año de la visita del Relator Felipe González, las condiciones de los NNA migrantes sigue siendo la misma a aquellas documentan las organizaciones civiles en su informe entregado a la CIDH. Se continúan documentando violaciones a los derechos a la educación, a la unidad familiar, a la libertad de tránsito, al debido proceso, a la integridad física, a no ser sometido a la esclavitud, a no ser víctima de la trata de personas y a la vida.

Otro tema de gran preocupación para la sociedad civil y los organismos de derechos humanos se refiere a la persistencia e incremento de eventos de secuestro de migrantes. Desde la publicación de los dos informes de la CNDH que dieron cuenta de 9,758 casos en 2009 y 11,333 en 2010³², los informes anuales de la Casa del Migrante de Saltillo³³, del publicado por Amnistía Internacional³⁴, así como el elaborado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) en coordinación con el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez³⁵; se presentó ante las autoridades y la comunidad internacional la gravedad de las condiciones por las que migrantes transitan territorio mexicano y la “tragedia humanitaria” que representan los secuestros.

A pesar de que en el año 2010 un grupo de organizaciones acudieron a la CIDH para sostener una audiencia pública con ese organismo y el Estado mexicano para plantear la problemática del secuestro a migrantes³⁶, las autoridades mexicanas desestimaron las cifras documentadas por la CNDH con información recabada desde los albergues para migrantes y se limitaron a enviar un informe³⁷ sobre las acciones que en ese momento se implementaban para proteger a los migrantes en tránsito.

No obstante, en agosto de 2010 se dio el hallazgo de 72 migrantes extranjeros asesinados en la localidad de San Fernando, estado de Tamaulipas, que puso de manifiesto la perversidad de las acciones de control migratorio instrumentadas por el Estado mexicano. Por un lado se indica que a través de los operativos de revisión y verificación migratoria a lo largo de la ruta migratoria se ubica y “asegura” a migrantes para evitar que sufran agresiones de delincuentes, mientras que la realidad muestra que el tráfico ilícito de migrantes, la extorsión, el abuso de poder, la corrupción y la impunidad con la que operan agentes migratorios coludidos con grupos delictivos facilitan un tránsito irregular de migrantes con consecuencias en los derechos humanos. Un doble discurso de fortalecimiento de los controles migratorios y al mismo tiempo tolerancia a la corrupción de autoridades y a las violaciones a los derechos humanos.

Como reacción a la tragedia de San Fernando, el Estado mexicano impulsó una serie de acciones que pretendían combatir de manera regional el secuestro y garantizar protección a las personas migrantes que de forma irregular transitaban por México.

31 De acuerdo con el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Migración [...] *Dentro del término de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá expedir el Reglamento de la Ley de Migración [...]*. Desde la publicación de la ley (26 de mayo de 2011) a la fecha en que este documento fue redactado ha pasado un año y el Reglamento no se ha publicado, violando de esta manera el Artículo Tercero señalado *supra*.

32 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra Migrantes*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, junio 15 de 2009. *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 22 de febrero de 2011. En <http://www.cndh.org.mx/node/35>

33 Casa del Migrante de Saltillo, *V y VI Informes sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México*, Casa del Migrante de Saltillo, Frontera con Justicia, Saltillo, México.

34 Amnistía Internacional, *op. cit.*

35 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *Un trayecto peligroso por México: Violaciones a derechos humanos en contra de migrantes en tránsito*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Washington, D.C., enero 2011.

36 *Secuestro a personas migrantes Centroamericanas en tránsito por México*, documento preparado por varias organizaciones de la sociedad civil para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática llevada a cabo el 22 de marzo de 2010.

37 Gobierno Federal de México, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, México, 16 de julio de 2010.

En un primer momento se mantuvo el 8 de octubre de 2010 en la Ciudad de México, una Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de los Migrantes que congregó a los gobiernos de Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Manifestaron el derecho soberano que tienen los Estados de definir la política migratoria que mejor les convenga, sin que ello vaya en sentido contrario de su responsabilidad con la protección de los derechos humanos de las personas sin importar estatus migratorio. Compartieron la preocupación de que la delincuencia organizada sea la principal amenaza para los migrantes que cruzan las fronteras internacionales de forma irregular y reafirmaron su compromiso en trabajar hacia la elaboración de políticas migratorias de escala regional.

Esta iniciativa regional no ha tenido un seguimiento que dé información sobre el cumplimiento de las 21 acciones planteadas en el acuerdo de la Reunión. La coordinación regional y el intercambio de información de inteligencia no han significado desmantelamiento de grupos de la delincuencia organizada dedicados al secuestro de migrantes. Tampoco se han sentado las bases para definir líneas de trabajo en torno a esquemas de regulación migratoria regional. Las buenas intenciones y las expresiones de voluntad al más alto nivel no han implicado estrategias multilaterales de protección a los derechos humanos de los migrantes.

A nivel nacional, el Estado mexicano suscribió el 31 de agosto de 2010 el Convenio Marco de Secuestro de Migrantes entre la Secretaría de Gobernación, la CNDH, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública. Igualmente se suscribieron tres convenios específicos de colaboración con los gobiernos de los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco y Oaxaca. A fines de 2011 se encontraban en proceso de formalización los convenios con las entidades de Veracruz, Puebla y Tamaulipas.

El objetivo tanto del Convenio Marco como los convenios específicos es “[...] Garantizar a los extranjeros víctimas del delito, que manifiesten su interés en formar parte del procedimiento penal respectivo, el goce y ejercicio de las garantías que les confiere la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales en los que México es parte, ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables; así como coadyuvar en la persecución de los delitos de los que son víctimas los migrantes extranjeros [...]”³⁸. Asimismo consagra los objetivos de: garantizar atención a los extranjeros víctimas del delito, definir acciones para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas, definir acciones de coadyuvancia en materia de procuración de justicia, respetar los derechos humanos de las víctimas, prevenir la violación de esos derechos, así como fortalecer la coordinación entre las instancias federales y locales.

Derivado del Convenio Marco, el Gobierno Federal definió una Estrategia Integral para la Prevención y el Combate al Secuestro de Migrantes, conformada por cinco líneas de acción:

1. Coordinación entre países, órdenes de gobierno y comisiones de derechos humanos;
2. Desmantelamiento de las bandas y fortalecimiento institucional;
3. Comunicación para prevenir, informar y concientizar a las personas en la región;
4. Detención de secuestradores e integración de averiguaciones previas;
5. Atención especial a migrantes víctimas de secuestro.

Sobre estas líneas de acción se observa que si bien se cuenta con el Convenio Marco y los convenios estatales, aún no se tiene información concreta sobre cómo se está garantizando la protección de los migrantes que continúan siendo secuestrados y atendidos por casas del migrante y albergues. Mucho menos se cuenta con información sobre el seguimiento a las denuncias judiciales interpuestas por migrantes que declaran ser víctimas y cuántas sentencias por el delito se han aplicado a los responsables. Hasta la fecha se cuenta con el número de averiguaciones previas, el otorgamiento de documentación migratoria a extranjeros que declaran ser víctimas pero no se tienen sentencias condenatorias por el delito de secuestro a migrantes ni procesamientos penales en aquellos casos en los que las víctimas declaran la participación o connivencia de autoridades de migración y policiacas.

38 Cláusula PRIMERA del *Convenio Específico para Garantizar el Goce, Protección y Ejercicio de Garantías Constitucionales relacionadas con medidas de Atención y Apoyo a favor de Migrantes Extranjeros Víctimas del Delito*, Secretaría de Gobernación, México, septiembre de 2010.

No hay resultados sobre las acciones que tanto el gobierno federal como los estados deberían impulsar para perseguir el delito, garantizar a las víctimas su derecho de acceso al sistema de procuración de justicia y brindarles atención adecuada e integral. La documentación de las y los defensores muestra que los migrantes continúan siendo víctimas de secuestro en esos estados donde se tienen firmados convenios de colaboración. No hay avances en las investigaciones que debieran agilizarse para garantizar procuración de justicia a las víctimas y combatir la impunidad. La protección brindada se limita a proporcionar documentación migratoria que facilita a la víctima permanecer en el país.

Sobre el desmantelamiento de las bandas el avance es menor. Si bien se han hecho públicas las detenciones de personas vinculadas al secuestro y asesinato de los 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas³⁹, es el único caso conocido en donde “presuntos responsables” son encarcelados por el delito del secuestro a migrantes. Sin embargo, de las denuncias que las diferentes casas del migrante, albergues, centros de derechos humanos y organizaciones han presentado ante la autoridad judicial; ninguna ha desembocado en una sentencia condenatoria y en la reparación del daño a la víctima. El problema de la impunidad persiste y muestra de ello son los reiterados relatos de migrantes secuestrados.

Sobre la tercera línea de acción, el INM elaboró una campaña sobre el secuestro a migrantes que consistió en imprimir carteles con números telefónicos a los cuales marcar en caso de ser víctima del delito y éstos se pegaron en paradas de autobuses urbanos en todo el Distrito Federal. La campaña no tuvo una medición de impacto, se careció de una real estrategia de difusión, la información presentada no llegó a la población objetivo, los teléfonos de contacto no funcionaban ni brindaban atención, y fue una campaña que no concienciaba ni fomentaba la denuncia del delito. Más allá de esa campaña no se ha impulsado ninguna otra estrategia.

Sobre la detención de secuestradores e integración de averiguaciones previas, el Estado mexicano reporta que el INM ha preparado instrumentos de carácter interinstitucional con la Procuraduría General de la República (PGR). Con ello se pretende atender a las víctimas del delito, facilitar la atención e investigación, brindar atención tutelar, asistencial, preventiva, médica y psicológica; así como la formulación y ratificación de querellas para el inicio, integración y determinación de las averiguaciones previas correspondientes.

Al igual que como se mencionó párrafos anteriores, las declaraciones de compromiso en combatir las bandas de secuestradores e identificar a los responsables no se han materializado en acciones contundentes. No se reporta desmantelamiento alguno de redes de la delincuencia organizada dedicada al secuestro ni se reportan avances en las investigaciones iniciadas. El delito continúa ejecutándose en total impunidad.

La protección a las víctimas está limitada al otorgamiento de un documento migratorio conocido como Forma Migratoria de No Inmigrante Visitante por Protección Internacional y Razones Humanitarias. El problema de esta acción es su alcance limitado en combatir y perseguir el delito, garantizar el acceso a la justicia para las víctimas y brindarles protección. Es un documento que se entrega si la víctima acuerda permanecer en el país durante todo el proceso judicial, sin embargo esto es complicado por la dinámica de movilidad de las personas migrantes y por motivos de su seguridad. El documento no representa agilidad en la integración de las averiguaciones previas y por ende en la persecución del delito.

La mayor afectación para los derechos humanos de las víctimas es la ausencia de programas de protección en materia de salud, atención psicológica, apoyo económico y reinserción social. La víctima continúa en condiciones de vulnerabilidad porque los responsables y sus redes de colaboración no se desmantelan ni son sentenciados, y porque los daños producidos por el delito no son reparados.

Otra área en la que el Estado mexicano ha señalado avances de protección a migrantes, se refiere a los distintos programas de repatriación impulsados para atender las necesidades de las y los migrantes mexicanos devueltos por autoridades estadounidenses con motivo de su estatus migratorio.

El Ejército captura a otro zeta implicado en la masacre de San Fernando, CNN México, jueves 30 de junio de 2011, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/30/el-ejercito-captura-a-otro-zeta-en-relacion-con-la-masacre-de-san-fernando>. Consultado el 28 de mayo de 2012

A través del Programa de Repatriación Humana (PRH), formulado en diciembre de 2007, se busca generar condiciones para que los repatriados desde Estados Unidos se reincorporen, si así lo desean, al desarrollo productivo mexicano en condiciones dignas y con opciones de desarrollo integral. Este programa es operado a través de módulos de atención instalados en la frontera norte⁴⁰ del país en donde se cubren necesidades inmediatas de los repatriados, brindando servicios y apoyos enfocados a dar información y orientación, alimentación, albergue, atención médica, facilitar la comunicación con familiares y traslados locales a sus comunidades de origen o destino.

Por otro lado, desde 2004 se opera el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior (PRVI), cuya finalidad es evitar lesiones o pérdida de la vida de los migrantes que intentan cruzar la frontera norte en las épocas de mayor riesgo debido a las altas temperaturas que se alcanzan en verano en el desierto. El Programa es de naturaleza humanitaria y voluntaria, y sólo aplica a migrantes detenidos en el verano en el corredor Sonora-Arizona que acepten regresar vía aérea a la Ciudad de México. El PRVI también apoya a los mexicanos repatriados a obtener traslado terrestre hasta sus lugares de residencia en el interior de México.⁴¹

Ambos programas se anuncian como avances en la protección de los repatriados; sin embargo, al igual que los esquemas de regulación en la frontera sur, se limitan a gestionar el retorno forzado de connacionales, levantar estimaciones estadísticas para cuantificar el problema y proporcionar algunos apoyos de los cuales no se puede medir su impacto en la población.

Es en éste último rubro donde no se tiene información cuanti y cualitativa sobre los efectos de protección de los programas. Si bien se menciona que se brinda alimentación, atención médica, información sobre albergues, pago de traslado a sus comunidades de origen y orientación de oportunidades laborales; no hay mecanismos para evaluar los servicios proporcionados por los programas y se desconoce si la población beneficiada modifica sus patrones de migración a partir de esa atención gubernamental proporcionada. Además, muchos de los servicios anunciados son brindados por organizaciones civiles con recursos propios y con escasa participación de las autoridades.

A partir de la visita del Relator de la CIDH se han posicionado estos programas como iniciativas que deben fortalecerse, sobre todo a raíz de la modificación de los patrones de deportación de las autoridades migratorias estadounidenses. El incremento de deportaciones de mexicanos con antecedentes criminales así como de personas con larga estadía en Estados Unidos, ha generado presión para el Gobierno mexicano. Ante ello, el gobierno federal mexicano ha iniciado negociaciones con sus contrapartes estadounidenses para acordar y poner en marcha un nuevo programa de repatriación que conste en traslados aéreos desde Estados Unidos hasta el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Que las repatriaciones ya no se realicen en la frontera sino que, como ocurre actualmente con el PRVI, las y los repatriados sean traídos hasta la Ciudad de México desde donde podrán ser llevados a sus comunidades de origen.

Esta propuesta, acordada por la Secretaría de Gobernación y el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés) en marzo de 2012⁴², tiene como objetivo reducir los riesgos a los que se enfrentan los repatriados que permanecen en la zona fronteriza mexicana, cuyos municipios mantienen altos índices de violencia e inseguridad vinculadas al narcotráfico. Para evitar que las y los repatriados sean víctimas de la delincuencia o que sufran enganches forzosos para trabajar con grupos delictivos, se están diseñando los procedimientos de dicho programa de repatriación al interior.

De igual manera, puesto que muchos de los repatriados poseen antecedentes criminales y purgaron condena en Estados Unidos, para el gobierno mexicano son casos de interés nacional por dos aspectos: 1. Evitar que su presencia en la zona fronteriza fortalezca las células o grupos de la delincuencia organizada y, 2. Que las autoridades judiciales mexicanas puedan identificar adecuadamente a cada persona y cruzar sus datos con las bases informativas de las instancias de seguridad nacional mexicana.

40 Tijuana y Mexicali, Baja California; Ciudad Juárez y Ojinaga, Chihuahua; Nogales, Sonora; Cd. Acuña y Piedras Negras, Coahuila; y operando en fase piloto, Matamoros y Nuevo Laredo, Tamaulipas.

41 Gobierno Federal de México, *Informe de la Secretaría de Gobernación para la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*, Secretaría de Gobernación, México, 25 de julio de 2011, p. 16.

42 Silvia Garduño, *Crece retorno de paisanos*, Diario, REFORMA, 9 de marzo de 2012, en <http://www.reforma.com/nacional/articulo/648/1295891/?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>. Consultado el 4 de junio de 2012.

Por tanto, el programa propuesto posee una carátula de protección a las personas repatriadas pero su trasfondo es de seguridad nacional y combate a la delincuencia organizada. El problema de este enfoque será que la población migrante continuará siendo criminalizada y que sus derechos humanos sean violados durante todo el procedimiento de repatriación. Será una acción que contribuirá a las estrategias de inteligencia, seguridad nacional y lucha gubernamental contra el narcotráfico pero que no deriva de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos que atienda las causas de la migración a mediano y largo plazos.

Lo que puede observarse con los programas anteriores es que su elaboración surge de las coyunturas y las necesidades inmediatas que deban atenderse. No son estrategias, líneas de acción y medidas derivadas de objetivos de una política migratoria de Estado planificada, coordinada con las entidades estatales, de alcances regionales y ligada en su totalidad a los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo.

Por el contrario, todos los programas arriba descritos son elaborados, operados y evaluados por una sola dependencia del gobierno federal: el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación. Tal situación implica retos de derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas. Hasta el momento son iniciativas que no atienden las causas del fenómeno; las necesidades de la población migrante; los riesgos que enfrentan en territorio mexicano; sus aspiraciones a corto, mediano y largo plazo; la urgencia por comprometer a los gobiernos centroamericanos; la primacía de los derechos humanos por encima de cualquier agenda bilateral de seguridad nacional; la labor de denuncia que realizan las organizaciones civiles; y las recomendaciones emitidas por los órganos de derechos humanos con la Relatoría para migrantes de la CIDH.

Garantizar condiciones de seguridad para las y los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes.

Como hemos visto en el apartado de medidas cautelares, la protección que las autoridades brindan a defensoras y defensores de migrantes se deriva de las solicitudes realizadas ante la CNDH y la CIDH, luego de evaluar que a nivel interno no existen las condiciones para disminuir el riesgo en el que se desarrollan las labores de defensa a los derechos humanos. Las diferentes medidas de seguridad establecidas en albergues para migrantes son una reacción a la incapacidad de las autoridades de procuración de justicia y seguridad para prevenir situaciones de violencia contra las y los defensores.

Si bien la Ley de Migración reconoce la labor de las y los defensores y elimina el enfoque criminalizador del apoyo humanitario, en la realidad continúa un contexto de inseguridad, hostigamiento e impunidad en la comisión de agresiones contra defensores y defensoras.

Además, esta ley contempla la creación de una política migratoria con principios rectores específicos y con la obligación de garantizar la participación de la sociedad civil en su diseño e implementación. Sin embargo, la Ley aun no cuenta con un Reglamento que defina puntualmente los mecanismos de participación social en la elaboración de esa política migratoria, las responsabilidades de las instancias gubernamentales en áreas de su competencia y las metas relacionadas con la seguridad de las y los defensores de migrantes.

Por ello, hasta el momento no existe una política planificada de protección de defensores y defensoras de migrantes que precise evaluaciones de riesgo, análisis de seguridad, seguimiento a denuncias por hostigamientos, planes de emergencia, cláusulas de confidencialidad, pero sobre todo la voluntad y compromiso de las instancias competentes en materia seguridad y procuración de justicia.

La observación preliminar de la Relatoría de la CIDH no ha sido atendida y la respuesta del Estado mexicano se limita a actualizar información sobre el seguimiento a las medidas cautelares implementadas en beneficio de algunos albergues y casas para migrantes. Aquellas y aquellos defensores que no cuentan con este esquema de protección, deben diseñar sus propios modelos y protocolos de seguridad, y presionar a las autoridades de los tres niveles de gobierno para que cumplan sus funciones.

Garantizar el acceso de los migrantes a la justicia mediante medidas que incluyan asesoramiento jurídico gratuito y el establecimiento de un programa de protección a víctimas y testigos de delitos cometidos contra migrantes.

De acuerdo con la repuesta del Estado mexicano a esta observación de la Relatoría, desde el 2011 se implementa la circular 001/2011, en la cual se instruye el procedimiento que deberá seguir el INM en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito.

En dicho documento se define la Asistencia Migratoria como el derecho que tienen las personas extranjeras víctimas del delito a ser informados y auxiliados por la autoridad migratoria para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado si existe una necesidad de protección internacional o un temor de regresar al país de origen; del derecho a la protección consular, excepto en los supuestos de ser solicitantes de la condición de refugiado; y de los derechos de ser repatriado a su lugar de origen o permanecer en territorio nacional con la calidad, característica y modalidad que más le convenga a sus intereses con apego a la normatividad aplicable, y al acceso a la administración de justicia, facilitando para ello todos los medios con los que se cuente.

Por su parte, las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias señalan lo siguiente:

Artículo 26.- Todo alojado tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la Estación Migratoria:

(...)

III. Conocer sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;

IV. Recibir asistencia y representación legal;

V. Contar con un traductor o intérprete, cuando no hable o entienda el idioma español;

(...)

Artículo 32.- El personal del Instituto asesorará y orientará a los alojados en las siguientes acciones:

I. Localizar a sus familiares o amigos, cuando así lo solicite. Para ello podrá requerir el apoyo de la representación consular;

II. Proporcionar asistencia psicológica en el caso de haber sido víctima de delitos sexuales, trata de personas, secuestro o tortura, o cualquier otra causa que lo justifique. La autoridad migratoria deberá dar aviso de tales hechos al Ministerio Público, y

III. Las demás que se estimen convenientes.

El Estado mexicano ha señalado que actualmente se encuentra en negociación un Convenio con el Instituto de Defensoría Pública Federal, cuyo objetivo es establecer los mecanismos de colaboración entre estas dependencias para llevar a cabo acciones conjuntas que garanticen los derechos del debido proceso a los extranjeros alojados en las EM, a través de la orientación, asesoría y representación jurídica de manera gratuita y bajo las directrices señaladas por las normas que rigen a nuestra institución.

En materia de impartición de justicia, la Ley de Migración menciona lo siguiente:

Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.

De nueva cuenta, los marcos normativos que rigen los procedimientos migratorios definen muy parcialmente las responsabilidades de la autoridad migratoria en garantizar el derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades continúan sin concluirse y a la fecha no se cuenta con sentencias penales contra agentes migratorios vinculados en delitos como la trata de personas, el tráfico de migrantes y el secuestro. Únicamente se tiene el número de agentes migratorios cesados o retirados de sus cargos por cometer faltas administrativas y el compromiso del gobierno de fortalecer a la institución migratoria.

Al respecto, el INM señala que como parte del proceso de fortalecimiento institucional, a fines de 2011 se notificó la terminación laboral de 121 trabajadores de confianza adscritos a las delegaciones regionales en el Distrito Federal, Chiapas, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Quintana Roo y Veracruz. Por otra parte, de octubre de 2010 al 31 de diciembre de 2011 se registraron 100 terminaciones de relaciones laborales. En ninguno de los casos se conoce si las personas cesadas cuentan con una denuncia o forman parte de alguna averiguación previa por delitos contra migrantes. Así, estas medidas son paliativas a las denuncias de corrupción al interior de la dependencia responsable de la gestión migratoria pero no significan que procesos judiciales culminen en sanciones penales.

Tal como lo recomienda la Relatoría, se requiere un programa de protección a migrantes víctimas de delitos que cuente con objetivos, metas, líneas de acción, presupuestos, coordinación entre autoridades, participación de la sociedad civil, mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, así como la voluntad de las autoridades de terminar con la corrupción y la impunidad. Hasta el momento no se ha trabajado en un programa con estas magnitudes y las respuestas institucionales se limitan a la documentación migratoria y al despido de funcionarios vinculados a procesos penales.

Conclusiones y recomendaciones

La Misión Internacional destaca la importante labor que las casas del migrante, albergues y centros de derechos humanos realizan en favor de la defensa y protección de las personas migrantes que transitan por territorio mexicano.

Los testimonios recabados durante las visitas de campo a Saltillo, Coahuila y Tenosique, Tabasco, demuestran la grave situación de violencia e inseguridad en la que se encuentra México. Las estrategias erróneas de erradicación de la delincuencia sumadas a la impunidad con la que operan grupos delictivos, ha provocado un incremento de violaciones a los derechos humanos.

Las personas migrantes, población sumamente vulnerable, sufren extorsiones por fuerzas de seguridad y de migración; son víctimas de secuestros, asesinatos y desapariciones; son criminalizadas por su condición administrativa irregular y agredidas por comunidades; así como estar expuestas a todo tipo de violencia contra su integridad y seguridad.

Ante la innegable condición de crisis humanitaria, las mejores respuestas de protección y defensa han surgido de personas y grupos de personas preocupadas por la tragedia que sufren los migrantes. Muestra de ello es el trabajo realizado por albergues, casas del migrante, centros de derechos humanos, comedores y comunidades de origen, que de manera incansable brindan apoyo humanitario a hombres y mujeres que transitan por México rumbo a Estados Unidos.

No obstante, la compleja situación de violencia que impera en México ha repercutido en la seguridad de las personas migrantes y en las funciones de las y los defensores de sus derechos humanos. A partir de que grupos ligados al narcotráfico diversificaron sus actividades delictivas, comenzaron a incrementarse los problemas de la extorsión, desaparición y secuestro. En tal contexto los migrantes, quienes transitan rumbo a Estados Unidos por las rutas controladas por el narcotráfico, son víctimas de secuestros masivos con la finalidad de extorsión o trata de personas en su modalidad de explotación sexual y laboral.

Esta situación se agrava con la participación u omisión de autoridades en la comisión de las violaciones a derechos humanos. Las personas responsables de los albergues, a través de su trabajo directo con los y las migrantes, documentan el involucramiento de agentes de migración; policías federales, estatales y municipales; militares; grupos de protección a migrantes conocidos como Beta; policías ministeriales y agentes aduanales. Así, la labor meramente humanitaria de los albergues se ha modificado a la documentación y denuncia de violaciones a derechos humanos, colocando a sus colaboradores y colaboradoras en condiciones de riesgo e inseguridad. El acompañamiento social y legal que realizan con las víctimas, tiene como consecuencias hostigamientos, amenazas, agresiones, extorsiones, desapariciones forzadas, incursiones ilegales en las oficinas, desplazamientos forzosos y ataques directos.

Frente a esta situación, el Estado mexicano, lejos de brindar respuestas adecuadas, ha contribuido al incremento del riesgo. Esto se demuestra con declaraciones que desacreditan la labor de defensa de los derechos humanos, inicio de procesos judiciales sin la debida carga probatoria o ejecución de allanamientos ilegales a sus oficinas.

El papel del Estado frente a estas problemáticas se agrava por la persistencia y tolerancia a la impunidad, demostrada en las dificultades para la presentación de las denuncias y los nulos avances en las investigaciones.

Ante la grave situación de inseguridad, las y los defensores se han visto obligados a acudir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para solicitar medidas cautelares, concediéndose 16 y 3 respectivamente. Sin embargo, a pesar de que se inician procesos de implementación y seguimiento de las medidas cautelares a favor de los peticionarios, la información otorgada a la Misión Internacional refleja que los mecanismos gubernamentales implementados para cumplir el mandato de la CIDH no son los adecuados y la efectividad de las medidas es parcial.

Las organizaciones y personas beneficiarias de medidas cautelares reportan que las autoridades estatales no valoran la gravedad de los eventos de seguridad que están documentados. Muestra de ello es la tardanza de las instituciones en instaurar medidas inmediatas para minimizar las condiciones de riesgo. Si bien en algunos casos las autoridades han respondido con acciones de seguridad pública, esto no se acompaña con mecanismos de evaluación de riesgos, prontitud en las investigaciones y valoración de las medidas a tomar con impactos en el mediano y largo plazos.

Los mecanismos *ad hoc* hasta ahora implementados no garantizan voluntad política de las dependencias para erradicar las condiciones estructurales que motivan las agresiones y hostigamientos. Las mesas de trabajo interinstitucionales convocadas por el gobierno federal, carecientes de metodologías claras, han significado procesos desgastantes para las y los defensores. Las autoridades responsables de garantizar seguridad y procuración de justicia desconocen las denuncias presentadas, minimizan los eventos de seguridad documentados y justifican sus retrasos en el cumplimiento de las medidas.

Ante tal situación y frente a un fenómeno migratorio que se mantiene constante y con las mismas complejidades, las y los defensores deben trabajar en condiciones de mayor inseguridad. Las evaluaciones sobre el cumplimiento de las medidas y su efectividad en la reducción de agresiones indican que el Estado mexicano no tiene mecanismos de protección a defensores, ni políticas públicas de carácter nacional que solucionen las causas estructurales de la violencia.

Las Casas del Migrante que cuentan con medidas cautelares de la CIDH y la CNDH concluyen que las acciones implementadas por las autoridades son paliativos para las causas de las agresiones. El derecho fundamental para garantizar protección a los defensores es el acceso pero sobre todo la procuración de justicia; y es allí donde el Estado mexicano no está cumpliendo con sus responsabilidades.

En la Casa del Migrante de Saltillo la problemática de violación a la procuración de justicia es alarmante. En el marco de las mesas interinstitucionales de seguimiento a las medidas cautelares, los defensores y defensoras denunciaban las violaciones de derechos humanos y delitos ante la Delegación de la Procuraduría General de la República. En febrero se informó que la subdelegada de esa dependencia en Saltillo Coahuila; Claudia González López, fue detenida por elementos de la Policía Federal Ministerial, acusada de tener vínculos con la delincuencia organizada.⁴³

En este sentido, los esfuerzos del Estado de garantizar la adecuada aplicación de las medidas, necesitan ser fortalecidos a partir de la lucha contra la impunidad al interior de las instancias de seguridad y procuración de justicia. Ninguna acción encaminada a proteger a defensores será eficaz, sin un trabajo previo de profesionalización de las estructuras de seguridad pública y un funcionamiento conforme a derecho de las instancias judiciales.

Mientras ese proceso se inicia, es urgente que el Estado mexicano implemente un marco normativo sobre protección a defensores de derechos humanos que defina mecanismos para la implementación, seguimiento y evaluación de medidas cautelares; así como protocolos de seguridad, procedimientos para evaluar riesgos, presupuestos etiquetados para medidas de protección, y cláusulas de confidencialidad para la información presentada por las y los defensores.

De igual modo, la Misión Internacional reitera que las condiciones de inseguridad en las que transitan las personas migrantes resultan de una ingobernabilidad migratoria. La falta de una política de Estado con enfoque de derechos humanos que trascienda la gestión de flujos y el control migratorio, tiene como consecuencias que las personas migrantes sean criminalizadas; que se incrementen las violaciones a los derechos humanos como el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el secuestro, la desaparición y otros; y que las autoridades que participan o permiten esas violaciones no sean sancionadas ni civil ni penalmente.

43 Manuel Carvallo, Detienen a delegada de PGR en Saltillo por proteger a Zetas, 16 de febrero de 2012, en http://nuevo.dpoderapoder.mx/noticia.php?id_noticia=31383

Como Estado parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos y migración, México tiene la obligación de atender sus compromisos de armonización legislativa en su marco normativo interno y elaborar las reglamentaciones requeridas para su correcta implementación. Si bien la Ley de Migración anuncia los derechos humanos que el Estado mexicano debe garantizar a todas las personas migrantes, se requiere una correcta reglamentación que permita su exigibilidad y defina procedimientos para acceder a ellos.

La Misión Internacional, luego de su visita y reuniones con defensores y defensoras de derechos humanos, presenta las siguientes recomendaciones al Estado mexicano:

- La inmediata publicación del Reglamento de la Ley de Migración con la integración de los comentarios fundamentales emitidos por las organizaciones de la sociedad civil.
- Que en el marco de la Ley de Migración y su Reglamento, se implementen de manera inmediata acciones de protección para migrantes en México y se ofrezcan garantías a las organizaciones civiles para el desarrollo de sus labores humanitarias y de protección de los derechos de las personas migrantes.
- Que el próximo gobierno asuma como prioridad la ejecución de una política migratoria integral y garantice la seguridad y protección para defensores y defensoras de migrantes.
- Que se garantice la adecuada aplicación de las medidas cautelares, para lo cual las autoridades deben facilitar un proceso claro y transparente de concertación de las medidas de protección que resulten oportunas, idóneas y eficaces para atender los riesgos específicos de los defensores de migrantes.
- La pronta implementación eficaz de la ley de protección a defensores y periodistas, lo que implica agilizar la conformación de los órganos previstos por la ley, la expedición de los reglamentos y protocolos y la definición del presupuesto adecuado para su funcionamiento.
- Que el gobierno federal emita información pública sobre el avance en el cumplimiento de las recomendaciones que los órganos de derechos humanos del sistema internacional e interamericano han emitido por el tema de migrantes en México.
- Que la Procuraduría General de la República impulse las investigaciones penales para establecer la responsabilidad y la sanción de las amenazas y violaciones de los derechos de los migrantes y de los defensores, como la forma más eficaz de prevenir tales hechos y proteger a las personas en riesgo.
- Que ante reiteradas denuncias de funcionarios públicos de colusión con el crimen organizado o de comisión de abusos contra defensores de derechos de migrantes, las autoridades gubernamentales adopten decisiones de suspensión o separación del cargo de tales funcionarios, y agilicen las investigaciones penales iniciadas en su contra.
- Que el gobierno federal promueva activamente el compromiso de los gobiernos estatales con la aplicación de las medidas de protección de los defensores de derechos humanos de migrantes.
- Que el gobierno federal emita una declaración pública en la que exprese de forma inequívoca su respaldo a la labor de los defensores de los derechos de las personas migrantes y promueva la cooperación de todas las autoridades de la federación con el ejercicio de la función de los defensores.
- Que la Comisión Nacional de Derechos Humanos realice y haga público un informe evaluativo sobre actuación de las autoridades gubernamentales en cuanto a la aplicación de las medidas cautelares emitidas por la comisión. Éste deberá hacer mención de los funcionarios o entidades que no han acatado la aplicación de dichas medidas.
- Instar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que haga uso de sus facultades e investigue casos de violaciones a los derechos de migrantes y defensores, y haga las recomendaciones pertinentes.
- Que los gobiernos de México y Estados Unidos revisen sus prácticas de deportación para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes.
- Que los gobiernos centroamericanos refuercen sus capacidades de protección consular, acorde con sus obligaciones frente a sus ciudadanos en el marco del cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1967.

Bibliografía

- Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Amnistía Internacional, México, 2009.
- Casa del Migrante de Saltillo, *V y VI Informes sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México*, Casa del Migrante de Saltillo, Frontera con Justicia, Saltillo, México.
- Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", *La impunidad militar a juicio. Los casos de: Valentina Rosendo Cantú, Inés Fernández Ortega y los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García*, Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Centro de la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL), México 2010.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Informe sobre el Estado de México durante el sexenio 2005-2011. La violación sistemática de derechos humanos como política de Estado*, Centro Prodh, México, D.F., septiembre 2011.
- Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), *Agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos en México. Informe preliminar*, CENCOS, México, enero-junio 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), diciembre de 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra Migrantes*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, junio 15 de 2009.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 22 de febrero de 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, México, Julio 2011.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, ENADIS 2010. Resultados sobre personas migrantes*, CONAPRED, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 2011.
- Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH), *Informe sobre la situación de las y los defensores de las personas migrantes en México*, DPMH, México, 2011.
- Gobierno Federal de México, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, México, 16 de julio de 2010.
- Gobierno Federal de México, *Informe de la Secretaría de Gobernación para la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*, Secretaría de Gobernación, México, 25 de julio de 2011.
- Informe sobre la Situación General de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus Familias, elaborado en ocasión de la visita a México del señor Felipe González, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México, Julio de 2011.
- Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, OACNUDH, México, 2009.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de Misión a México. Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*, OACNUDH, México, 2012.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *Un trayecto peligroso por México: Violaciones a derechos humanos en contra de migrantes en tránsito*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Washington, D.C., enero 2011.
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio y Católicas por el Derecho a Decidir, *Una mirada al feminicidio en México 2009-2010*, México, 2010.
- Ortega Sánchez, José Antonio, *México: ¿Rumbo al Estado fallido? Propuestas para evitar el colapso de país*, Editorial Planeta Mexicana, México, D.F., 2010.
- Passel Jeffrey, D' Vera Cohen y Ana-González Barrera, *Net Migration from Mexico falls to Zero – and Perhaps Less*, Pew Hispanic Center, Washington, D.C., 2012.

Fuentes hemerográficas

- *Proponen regular casas de migrantes*, Diario Zócalo-Saltillo, 7 de octubre de 2009, en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/154485>.
- *El Ejército captura a otro zeta implicado en la masacre de San Fernando*, CNN México, jueves 30 de junio de 2011, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/30/el-ejercito-captura-a-otro-zeta-en-relacion-con-la-masacre-de-san-fernando>.
- *Vecinos exigen reubicación de Casa del Migrante*, Diario El Universal, 13 de agosto de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/785788.html>.
- *Carvalho, Manuel, Detienen a delegada de PGR en Saltillo por proteger a Zetas*, 16 de febrero de 2012, en http://nuevo.dpoderapoder.mx/noticia.php?id_noticia=31383.
- *Garduño, Silvia, Crece retorno de paisanos*, Diario, REFORMA, 9 de marzo de 2012, en <http://www.reforma.com/nacional/articulo/648/1295891/?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>.
- *Díaz Favela, Verónica, El sacerdote Solalinde deja México por amenazas de muerte*, CNN México, 14 de mayo de 2012, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/05/14/el-sacerdote-solalinde-deja-temporalmente-mexico-por-amenazas-de-muerte>.
- *El Padre Alejandro Solalinde no se retira del Albergue Hermanos en el Camino*, Boletín de prensa, Difusión CENCOS, México, D.F., 14 de mayo de 2012, en <http://cencos.org/node/29063>.
- *Clausuran albergue para migrantes en Tultitlán*, Diario El Universal, México, martes 10 de julio de 2012, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/858233.html>.