



**Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado
Mexicano frente a la Convención Internacional sobre la Protección de
los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

México, Distrito Federal

Marzo, 2011



CONTENIDO

I. Obligaciones de los Estados parte según la Convención

II. Contexto Mexicano

II. 1 Derecho a la vida, a no ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y derecho a la libertad y seguridad personales. (Artículos 9, 10 y 16)

II.2 Derecho a la no discriminación en el reconocimiento de sus derechos, libertad de expresión, igualdad y no discriminación ante la ley (Artículos 7, 13, 18, 22)

II.3 Compromiso de los estados a promover la migración internacional ordenada (Artículos 64, 65, 67, 68)

II.4 Derecho al debido proceso, derecho a la seguridad personal y jurídica, derecho a la integridad personal (Artículo 16, 17, 18, 10)

III .Posicionamiento

IV. Conclusiones

IV.1 Peticiones

IV.2 Recomendaciones



COMITÉ DE DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES P R E S E N T E

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante CDHDF) somete a su consideración el presente informe, el cual tiene como finalidad el proporcionarle información adicional y alterna a la proporcionada por el Estado Mexicano en virtud de su próxima comparecencia ante este Comité.

I. Obligaciones de los Estados parte según la Convención

El Convenio materia de este informe, adoptado por resolución de las Naciones Unidas en diciembre de 1990 en la ciudad de Nueva York, reconoce la necesidad de compartir y establecer, en el plano normativo, elementos comunes a los Estados con la finalidad de *armonizar sus actitudes* con respecto del trato que éstos pueden y deben dar, en materia de derechos laborales y migratorios, a las personas migrantes y sus familiares.

El preámbulo de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante la *Convención*) deja constancia de la situación de vulnerabilidad de las personas trabajadoras migrantes, tanto por su condición de extranjería como por la lejanía de su patria. En este tenor es comprensible que uno de los planteamientos nodales de la convención sea reducir las condiciones de vulnerabilidad de las personas migrantes, que se incrementa cuando dicha migración se realiza de forma irregular, a través del aliento de medidas que desincentiven la migración clandestina y, a su vez, garantice los derechos de las personas trabajadoras migrantes.

De acuerdo con lo anterior, la Convención, plantea la importancia del respeto y cumplimiento de las leyes migratorias siempre que existan normas transparentes en materia laboral y migratoria y que, además, se garantice el respecto a los derechos a las personas trabajadoras migrantes y sus familiares.

II. Contexto Mexicano

La política migratoria mexicana impone criterios migratorios de entrada al país de que no corresponden necesariamente a razones de proximidad geográfica, así pues exige visados a algunos países latinoamericanos, entre ellos, Bolivia, Brasil, Colombia, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Haití, Perú, Honduras, Nicaragua, Guatemala¹. De los países a

¹ De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración las personas de origen salvadoreño no necesitan visa, pero sí un sello consular en su pasaporte para poder ingresar al país en calidad de: turista, transmigrante y visitante de negocios; se exceptúa del requisito de la visa a Costa Rica y Panamá, Belice. Instituto Nacional de Migración, "Países y regiones que requieren visa para viajar a México", disponible en http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Paises_visa



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

quienes México exige visado, destaca la mayoría de las naciones centroamericanas pues son, precisamente, las que representan el flujo de ingreso, sobre todo irregular al territorio nacional, pues aportan aproximadamente el 90%² de la migración que ingresa al país de manera irregular. Una de las principales causas de esta migración procedente de las naciones centroamericanas está focalizada en transitar por México para llegar a la frontera norte e intentar ingresar a los Estados Unidos³, sin embargo una cantidad considerable de personas migrantes de procedencia, principalmente centroamericana, han encontrado en México un lugar para laborar sobre todo en actividades agrícolas⁴ o en el servicio doméstico. En 2005, se estimaba que trabajaban 3.5 millones de jornaleros agrícolas, de éstos alrededor de 1.2 millones correspondían a personas migrantes. En el estado Michoacán, por ejemplo, la población migrante que labora como jornalero agrícola puede llegar a ser hasta del 80%⁵.

Lo anterior obliga a plantear un estado de las cosas amplio que permita entender la dimensión del fenómeno migratorio en México. Lo que contrasta con la escasa información referida a la materia migratoria en el país. Si bien el Estado Mexicano se ha preocupado por tener un orden estadístico acerca de su población fuera de sus fronteras, las actividades que realizan y hasta las percepciones salariales que éstos puedan tener y que eventualmente se transforman en remesas para el país; no ha ocurrido lo mismo con la población extranjera en el país, ello a pesar de los controles de visado que se imponen a las personas provenientes de la mayoría de las naciones centroamericanas. Sobre esta base, resulta complicado estimar la magnitud del fenómeno migratorio. Es por ello que del esfuerzo hecho desde la sociedad civil y organismos de defensa de derechos humanos por visibilizar un tema es como se conocen más cifras de violaciones a derechos, garantías y comisión de delitos contra personas migrantes.

Para el desarrollo de este informe se enunciarán los artículos de la Convención que, ya sea por condiciones estructurales, de contexto o por acción u omisión del Estado, posibilitan la vulneración de los derechos de las personas migrantes. Cabe señalar que varios de los derechos consagrados en esta Convención expresan en esencia el sentido de anteriores instrumentos jurídicos que protegen y garantizan las libertades y derechos de las personas independientemente de su condición sociocultural, sin embargo, el esfuerzo por particularizar las

² De enero de 2006 a diciembre de 2009 el Instituto Nacional de Migración (INM) aseguró a 342,874 personas extranjeras que se encontraban en el país de forma irregular, de éstas 316,678 procedían de países centroamericanos (en orden de mayor a menor: Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Belice), esto equivale a que 9 de cada 10 personas migrantes que durante ese periodo fueron asegurados provenían de dicha región.

³ Del 100% de migrantes que cruzan la frontera México-Guatemala sólo el 16.42% tienen como destino México, mientras que el 83.57% restante tienen como meta llegar a Estados Unidos. Cfr. *Encuesta sobre migración en la frontera México - Guatemala*, Instituto Nacional de Migración, CONAPO, El Colegio de la Frontera Norte, p. 208, 209 disponible en http://www.conapo.gob.mx/emif_guamex/publicaciones/emif_guamex_2006.pdf

⁴ Según el Instituto Nacional de Migración entre 1995 y 2006 se emitieron alrededor 104 mil Formas Migratorias de Trabajador Agrícola. Véase Instituto Nacional de Migración, "México documentó a más de 26 mil trabajadores fronterizos", disponible en http://www.inami.gob.mx/index.php/page/Noticia2_030111

⁵ Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Inforural, "El 80% de los trabajadores agrícolas en la entidad son jornaleros migrantes: informe", disponible en http://www.inforural.com.mx/noticias.php?&id_rubrique=212&id_artide=59091



condiciones objetivas que el Estado debe asegurar para garantizar el ejercicio de los derechos de los grupos de mayor vulnerabilidad, implica un compromiso pero ante todo, un reconocimiento de una deuda del Estado para con dicho grupo.

II. 1 Derecho a la vida, a no ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y derecho a la libertad y seguridad personales. (Artículos 9, 10 y 16)

De los derechos que más sistemáticamente son vulnerados en el país, destacan por su magnitud e intensidad las violaciones al derecho a la libertad, a la vida y a no ser sometidos a torturas o trato crueles, inhumanos o degradantes contra personas migrantes. No son pocas las instituciones nacionales e internacionales que han documentado la recurrencia en el caso de los secuestros de migrantes por parte de la delincuencia organizada. Al respecto, según el Informe Especial publicado en 2009 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), se calcula que entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 fueron secuestrados 9,758 migrantes. El mismo informe señala que 9 de cada 10 víctimas fueron amenazados de muerte⁶. La misma CNDH reportó, apenas a finales de febrero de 2011, que entre abril y septiembre de 2010 se habrían realizado 11,333 secuestros de personas migrantes⁷, es decir poco más de 1,800 secuestros al mes; lo anterior, a pesar de las medidas que el gobierno mexicano aseguró haber implementado para atender los delitos y abusos cometidos contra migrantes en territorio mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Julio de 2010⁸.

La experiencia de vida que deja a la víctima el secuestro, es una cicatriz que le acompañará el resto de sus días, testimonio de ello son las narraciones recogidas en informes especializados en la materia. El secuestro mismo es una experiencia que trasciende al individuo pues afecta síquica, emocional y económicamente a la colectividad, daña en primer grado a la familia o personas cercanas de la persona secuestrada quienes tienen que esforzarse por recopilar los 1,000 ó 2500 USD que en promedio⁹ son exigidos para la liberación de la personas migrantes que han sido secuestradas. Las implicaciones de este círculo son en sí mismas perversas pues mientras se pone en franca vulnerabilidad la dignidad, la libertad, la integridad y quizá el bien máspreciado, la vida misma, se contribuye a la pauperización de los menos aventajados económicamente al ahondar las carencias de quienes muy poco o nada tienen para subsistir y, por ello mismo, son obligados a tomar los caminos de la migración.

⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe Especial de la Comisión Nacional De Los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes", junio de 2009, p. 16.

⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe Especial sobre secuestro en perjuicio de Migrantes en México", febrero de 2011, p. 4. <http://www.cndh.org.mx/PalabrasRPV/InfEspecialSecuestroMigrantes.pdf>

⁸ Cfr. Secretaría de Gobernación, "Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano", México, julio 2010

⁹ Cfr. "Secuestran los 'Zetas' a inmigrantes", *El Universal*, 16 de abril de 2008, Estado de México, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/158852.html>, y "Secuestran a migrantes", *Periódico AM*, 27 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.am.com.mx/Nota.aspx?ID=428617>



Ante este escenario, la respuesta del Estado Mexicano no ha sido lo enérgica y proactiva que el caso amerita, pues de acuerdo con la información oficial, el gobierno federal entre enero de 2008 y abril de 2010, registró 141 casos de secuestros a personas migrantes, de los cuales sólo existe un acta circunstanciada, 44 averiguaciones previas, 14 incompetencias, 36 detenidos, 33 consignaciones, 2 sentencias y únicamente 393 víctimas reconocidas en los procesos¹⁰.

Diversos reportes elaborados por defensores y defensoras de derechos humanos señalan que 6 de cada diez mujeres y niñas migrantes sufren violencia sexual durante su travesía por territorio nacional¹¹. En Saltillo, entre mayo de 2007 y febrero de 2008, a partir de 828 entrevistas, se documentaron 1,266 casos de intimidación, 475 agresiones físicas y 42 casos de violencia o agresión sexual contra migrantes¹². Por su parte, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos (COFAMIDE) señaló que en México, entre 2007 y 2009, habían desaparecido o muerto 293 salvadoreños¹³. Finalmente, el gobierno salvadoreño señala que anualmente 75 mil personas de El Salvador atraviesan México con el objetivo de llegar a los Estados Unidos, de la misma manera estima que, aproximadamente, unos 10,000 salvadoreños han sido secuestrados durante su travesía¹⁴.

El bajo nivel de denuncias recibidas oficialmente en contraposición a las recaudadas por organizaciones de la sociedad civil y demás defensores y defensoras de derechos humanos, debe ser leído como un síntoma de una relación opaca entre los agentes del Estado mexicano y las personas migrantes, donde los primeros forman parte de un imaginario alimentado por la desconfianza y ambigüedad acerca de su participación con integrantes de la delincuencia organizada, así como por las pocas garantías de protección que dichos agentes pueden proporcionar a las personas migrantes ante los ataques de la delincuencia¹⁵. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de realizar adecuaciones normativas al marco regulatorio en materia migratoria a la par de un proceso de transformación de las prácticas de los agentes del Estado encargados del sistema de justicia y de la aplicación de la ley que desincentive la corrupción y la discrecionalidad en la aplicación de la ley.

II.2 Derecho a la no discriminación en el reconocimiento de sus derechos, libertad de expresión, igualdad y no discriminación ante la ley (Artículos 7, 13, 18, 22)

En su informe ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (en adelante el *Comité*) realizado en 2010, el Estado Mexicano señaló que

¹⁰ "Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión..." *Op. cit.* p. 46.

¹¹ *Amnistía Internacional*, "Víctimas invisibles, migrantes en movimiento en México", 2010, p. 5.

¹² *Ídem* p.6.

¹³ *Ídem*. p. 18

¹⁴ "Estiman 10 mil migrantes hondureños plagiados", *La Prensa*, 29 diciembre de 2010 <http://www.laprensa.hn/Pa%C3%ADs/Ediciones/2010/12/29/Noticias/Estiman-10-mil-migrantes-hondurenos-plagiados>

¹⁵ Baste recordar que la mayoría de los abusos y delitos cometidos contra las personas migrantes acaecen en los lugares de tránsito frecuente y suelen ser realizados contra grupos de hasta 50 personas migrantes.

está en proceso de revisión la legislación migratoria cuyo fruto será que en el corto plazo México cuente con una ley especializada en la materia, pues la ley aún vigente, la Ley General de Población que data de 1974 es muy amplia y carece de actualización. La anterior revisión, refiere el Estado Mexicano en su informe, se realiza con miras a considerar el posible retiro de las reservas al artículo 22 párrafo cuarto que México expuso cuando ratificó esta convención. A este respecto, es preciso señalar que en el proyecto de decreto de la Ley de Migración, aprobado el 24 de febrero de 2011 por el Senado de la República -y que ahora está en manos de la Cámara de Diputados¹⁶ a quien corresponde revisar y, en su caso, aprobar-, persiste en su redacción la procedencia de la expulsión *discrecional* de las personas extranjeras que se encuentren en el país, con el añadido de que el artículo que señala esto, el 114 correspondiente al capítulo VIII, remite directamente al artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que a la letra señala que [...] *el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país*¹⁷.

La persistencia de dicha reserva a la Convención plantea condiciones de discrecionalidad para aplicar la ley a las personas extranjeras, y por ende una aplicación diferenciada y discriminatoria que viola el derecho a la igualdad ante la ley, establecido en el artículo 1° de la CPEUM y en diversos tratados internacionales¹⁸. Aunado a lo anterior, tanto el artículo 114 del proyecto de decreto de la Ley de Migración y el 33 constitucional limitan seriamente el acceso a la justicia y la no discriminación de todas las personas en el país, pues de facto asientan que la condición de extranjería tiene implícita una disminución de derechos.

Igualmente grave es que persista en la CPEUM la *causal de expulsión* por opiniones políticas, pues está ligada a la libertad de expresión, derecho con el que México está

¹⁶ El proceso legislativo está regulado en la Constitución Mexicana consta de los siguientes pasos:

1. Se presenta la iniciativa de ley, esto es, lo que se pretende hacer ley de carácter obligatorio. Tienen derecho a presentar iniciativa el Presidente de la República, los Senadores y Diputados Federales y las Legislaturas de los Estados.
2. La regla general es que la iniciativa se pueda presentar indistintamente a una u otra Cámara. La Cámara ante la que se presenta se denomina Cámara de Origen (en este caso la Cámara de Senadores es la de origen) y la otra se llama Cámara Revisora (la Cámara de Diputados para el caso de esta Ley es la revisora). Como toda regla general hay excepciones, ya que la propia Constitución establece ciertas materias en donde la Cámara de Diputados actúa como cámara de origen.
3. La Cámara de Origen recibe la iniciativa, la discute y la vota. y en caso de ser aprobada la pasa a la Cámara revisora para que la discute y la vote.
4. Si la iniciativa es aprobada por ambas Cámaras, ésta pasa al Presidente de la República, quien tiene el derecho de rechazarla, lo que se denomina derecho de veto, el cual solo puede ser ejercido una sola vez por iniciativa.
5. Si la iniciativa es vetada regresa a la Cámara de origen quien la debe votar nuevamente. En caso de ser aprobada pasa a la Cámara Revisora, quien si la aprueba la envía nuevamente al Ejecutivo que ya no tiene el Derecho de Veto.
6. El Ejecutivo, esto es, el Presidente, sanciona y promulga la ley, con lo que adquiere carácter de general y obligatoria y ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 33, Capítulo III, "De los extranjeros".

¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o también conocido como el Protocolo de San Salvador.



comprometido, tanto por vocación interna como internacional ya que México es signatario de diversos instrumentos internacionales que señalan la importancia de la libertad de expresión como hecho fundamental para el ejercicio y exigencia de los derechos en sociedades democráticas que suponen una apertura a la crítica y al escrutinio público.

II.3 Compromiso de los estados a promover la migración internacional ordenada (Artículos 64, 65, 67, 68)

En México, de acuerdo con la aún vigente Ley General de Población existen dos calidades migratorias, No inmigrante e Inmigrante, éstas a su vez se subdividen en once categorías para el primer caso, que es acreditada con la FM3, mientras que la segunda se compone de 9 categorías y se acreditan con la FM2. En el rubro de los No inmigrantes se encuentra lo que México ha denominado la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) vigente desde marzo de 2008 y que sustituyó a la Forma Migratoria de Trabajador Agrícola que estuvo vigente desde diciembre de 1997.

La Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo se entrega a los nacionales de Guatemala y Belice y es válida para laborar únicamente en los estados de la frontera sur mexicana: Chiapas, Tabasco y Quintana Roo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM) de 2007 a 2009, se expidieron 27 mil formas migratorias¹⁹ FMFT. Lo anterior puede considerarse como un logro, pues la implementación de estas formas migratorias ha ayudado a regularizar de manera temporal una cantidad considerable de trabajadores migrantes. Sin embargo, si se contrasta el dato de la expedición de esta forma migratoria contra los 316,678 aseguramientos²⁰ de migrantes centroamericanos indocumentados, donde el 44% proviene de Guatemala, seguido del 38% de Honduras, el Salvador con el 15% y Nicaragua con el 2%, es posible observar que la formulación de un acuerdo migratorio de naturaleza similar al que se tiene con Belice y Guatemala, ya sea para la expedición de un formato similar al FMTF o el visado de Transmigrante

¹⁹El número de formas migratorias expedidas no necesariamente debe leerse como correspondiente a igual número de personas pues la FMTF tiene vigencia de únicamente un año sin posibilidad de prórroga, lo que redundaría en que durante el lapso de tiempo mencionado una persona haya obtenido más de una FMTF. Véase *Op. Cit.* Instituto Nacional de Migración.

²⁰ En la Ley General de Población (LGP) vigente a la fecha, no se define claramente a qué se refiere la figura del “aseguramiento” pues mientras que de la lectura de los artículos 71 y 128 se infiere que el aseguramiento es la privación de la libertad en lugares especializados, es decir, estaciones migratorias, en el artículo 152 de la misma Ley se advierte que el “aseguramiento” es una detención de las personas migrantes cuando a propósito de la verificación del estatus migratorio “se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero”. El sentido en que utilizamos la expresión de aseguramiento en este informe está referido a la detención de los migrantes irregulares. Cabe señalar la ambigüedad de la figura del aseguramiento es pieza clave para entender lo que más adelante se señalará con respecto del proceso de expulsión de las personas migrantes, pues jurídicamente, para el Estado mexicano, las personas migrantes no son detenidas contra su voluntad ni reducidas, sino alojadas o “aseguradas”, por lo tanto no se viola su derecho a la libertad y seguridad personales aunque de facto sí se actúa de manera análoga al sistema penal pues los aseguramientos que deberían ser transitorios, con un periodo máximo de duración de 90 días. A este respecto se hay casos documentados por organismos de derechos humanos en donde se ha constatado la permanencia de migrantes hasta por 200 días en las estaciones migratorias. *Cfr.* con el caso del cubano Mario Francisco Reyna Rosabal cuya queja está radica en el expediente 5432/2009 de la CNDH.



contribuiría a desalentar la migración irregular en la frontera sur y a tener un mejor control de ésta pues se contaría con información precisa acerca de los cruces fronterizos y su motivación.

La clandestinidad es una de las principales condiciones que contribuyen a la vulnerabilidad de los migrantes irregulares que parten de sus hogares en búsqueda de opciones laborales para subsistir y contribuir a la manutención de su familia. Incrementar los controles de migración no debe significar “sellar la frontera” y endurecer las sanciones a la migración irregular para desalentarla, sino crear los mecanismos adecuados para ordenar el flujo de personas para poder garantizarles acompañamiento, protección gubernamental y disminución de condiciones de riesgo para que no se conviertan en víctimas recurrentes de la delincuencia organizada y de las propias autoridades.

La lógica burocrática con que operan las autoridades migratorias se traduce en: altos estándares e intrincados requerimientos exigidos²¹ para acceder a los tipos de visas expedidas por el Instituto Nacional de Migración funcionan como barreras que obstaculizan por una parte que el Estado Mexicano cuente con información fiel acerca de la cantidad de extranjeros que permanecen o transitan por el país y, por la otra, que el estatus de *ilegalidad* esté asociado a la seguridad, lo que en el imaginario colectivo implica que quienes están en contacto con el mundo delincriminal o forman parte de él son poco menos que personas indeseables y no necesitan la protección de sus derechos humanos; por supuesto, una de las implicaciones importantes de este planteamiento es la alimentación de expresiones xenofóbicas que se asientan sobre supuestos de discriminación.

Con respecto de la discriminación y como colofón, conviene traer a cuenta los resultados de la Encuesta Nacional de Discriminación que en su edición 2005 señala que el 45% de los refugiados en México reporta discriminación laboral mientras que alrededor del 20% de la población general no contrataría a un extranjero, seguido del 18.4% que no contrataría a una persona con VIH. Por otra parte, de acuerdo con un reporte²² que la CONAPRED envió en 2010 a la ONU, el 40.8% de los mexicanos estaría de acuerdo en que la policía detenga a cualquier centroamericano que no pueda comprobar su estancia legal en México. Igualmente, 58.3% de los mexicanos estaría de acuerdo en que se exija a los centroamericanos mostrar un documento para comprobar su estancia legal en México. Finalmente, el Centro de Investigación y Docencia

²¹Para obtener una visa de transmigrante es necesario, además de contar con pasaporte vigente: a) presentar Tarjeta de residencia en Estados Unidos, Canadá o país europeo según corresponda, o bien, visa vigente del tercer país a donde se dirige; b) Tarjeta de crédito internacional vigente o bien, cheques de viajero a razón de USD \$50.00 por persona por cada día de estancia en México; c) En los casos de familiares directos, menores de edad o dependientes económicos a solvencia económica aumentará 25% por persona con respecto a la solvencia económica presentada por el solicitante y d) En caso de viajar vía aérea, copia del itinerario o reserva.

²² “En México hay una creciente intolerancia a extranjeros, revela estudio de CONAPRED” (2 de enero de 2011), *Milenio*, disponible en <http://www.milenio.com/node/612341>



Económicas realizó una encuesta en 2010²³ donde el 79% de los entrevistados estarían de acuerdo con incrementar controles fronterizos y el 66% estaría con la deportación de indocumentados.

II.4 Derecho al debido proceso, derecho a la seguridad personal y jurídica, y derecho a la integridad personal (Artículo 16, 17, 18, 10)

Los procesos de detención y la actuación de las autoridades mexicanas en la materia es quizá uno de los temas más preocupante con respecto del tema migratorio y uno de los que más inquieta a las defensoras y defensores de derechos humanos. Al respecto, existen informes pormenorizados en donde se señala la actuación indebida de las autoridades, -tanto migratorias como de fuerzas del orden de los tres niveles de gobierno, durante los aseguramientos, traslados y alojamientos de las personas migrantes en las estaciones migratorias.

De acuerdo con la CNDH, entre enero y octubre de 2010 se recibieron 344 denuncias contra agentes del INM; las violaciones principalmente denunciadas son las relacionadas con la integridad y seguridad personales, mismas que incluyen detenciones arbitrarias y retenciones ilegales de migrantes²⁴. Por su parte, el órgano interno del INM reportó haber recibido en 2009 233 quejas por violaciones a derechos humanos mientras que para 2010 el número de las quejas aumentó a 416²⁵. Amnistía Internacional, en su reporte elaborado en 2010 documentó diversas violaciones y si bien en él reconoce un descenso de estas cifras en los últimos 10 años, también señala la persistencia de actos violatorios e intimidatorios ejercidos por miembros del INM contra: migrantes, connacionales que son confundidos con migrantes, defensores de derechos humanos e inclusive periodistas. A este respecto Amnistía Internacional presenta el caso del reportero gráfico Irineo Mujica quien

[...] el 31 de marzo de 2008, abordó el tren de carga entre Arriaga, estado de Chiapas, y Ciudad Ixtepec, estado de Oaxaca, para documentar el viaje de los migrantes irregulares. Durante el trayecto, cerca de la comunidad de Las Palmas, en el municipio de Niltepec, el tren fue interceptado por agentes del INM apoyados por 50 miembros de la Marina mexicana que empuñaban rifles y macanas. Según el fotógrafo y otros testigos presenciales, los migrantes trataron de huir, pero los miembros de la Marina los persiguieron y los golpearon con macanas, obligándolos a tumbarse en el suelo²⁶.

De acuerdo con la legislación vigente, el INM durante sus operativos puede solicitar el auxilio de los agentes de seguridad pública, en casos “urgentes” de manera verbal. Esta facultad, no acredita a la fuerza pública a que cumpla funciones migratorias, como por ejemplo la revisión

²³ “Mexicanos, poco intolerantes a inmigración centroamericana” (21 de marzo de 2011), *El Universal*, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/753246.html>

²⁴ “México prepara rígida depuración en el INM”, *Criterio*, 3 de enero de 2011, disponible en <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=32994>

²⁵ <http://enmexicoseviolanosderechoshumanos.blogspot.com/2011/02/en-este-sexenio-el-ombudsman-ha-enviado.html>

²⁶ *Víctimas Invisibles... Op. cit.*, p. 21.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

del estatus migratorio, deportación, etc. Sin embargo, el nivel de desconocimiento de los derechos de las personas migrantes y la opacidad en la que se despliegan este tipo de operativos de verificación migratoria limita seriamente la exigencia que pueden hacer las personas migrantes para el respeto de sus derechos y se torna en un escenario propicio para que se vulneren los derechos de las personas. En consonancia con lo anterior, la CNDH emitió la Recomendación General número 13²⁷ en donde apunta que este tipo de operativos, realizados por elementos no facultados para ello, propicia que los migrantes sean objeto de otro tipo de vejaciones, tales como abusos sexuales, principalmente en agravio de mujeres y niños, lesiones, robos y extorsiones. Además, en junio de 2009, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los migrantes, Jorge Bustamante, señaló que el Instituto Nacional de Migración debe adoptar las medidas necesarias para que únicamente las autoridades competentes lleven a cabo el control de los asuntos migratorios, ello a raíz de la documentación de excesos cometidos por los militares contra los migrantes en México²⁸.

Un punto importante a considerar es que si bien la Ley General de Población limita la acción policial en temas migratorios, los reportes como el de Amnistía Internacional y las expedientes abiertos por la CNDH, permiten inferir la existencia de una tendencia a hacer del tema migratorio un asunto de seguridad pública que puede ser atendido por los mismos elementos policiales que se enfrentan a la delincuencia común y organizada. En este marco, casos como el sucedido el 9 de enero de 2009 donde policías del estado de Chiapas abrieron fuego contra un camión que transportaba a 45 migrantes irregulares, con un saldo final de 3 muertos y 8 heridos de gravedad²⁹ no es un caso aislado sino una consecuencia de condiciones generales de falta de profesionalización de los cuerpos policiales, ausencia de sanciones efectivas y ejecución de tareas ajenas a su función originaria sin una capacitación especializada.

Oficialmente existen 50 estaciones migratorias en operación, mismas que están distribuidas en 24 estados de la República que, en suma, tienen la capacidad para albergar 4,000 personas de manera simultánea³⁰. Chiapas y el Distrito Federal tienen las estaciones migratorias con mayor capacidad del país ya que pueden albergar entre 940 y 450 personas respectivamente. Los datos anteriores son complementados por la CNDH quien afirma que en el caso de la estación migratoria ubicada en Iztapalapa ha estado 122% por encima de su capacidad para albergar a las personas migrantes³¹. De acuerdo con el artículo 17 de la Convención, en su párrafo 3, se indica que las detenciones por violar disposiciones sobre materia migratoria deberán procurarse en lugares distintos de los destinados a la prisión preventiva o la destinada a cumplir condenas; en este caso, el Estado mexicano ha dado un paso hacia adelante desde que

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General No.13/2006, 17 de noviembre de 2006.

²⁸ "ONU revela excesos de militares contra migrantes", El Heraldo, 2 de junio de 2009, disponible en <http://www.elheraldo.hn/content/view/full/140071>

²⁹ *Víctimas Invisibles... Op. cit.*, p. 23

³⁰ *Informe del estado mexicano sobre secuestro, extorsión... Op. cit.*, p. 29.

³¹ *Cfr. Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias... Op. Cit.*



en 2007³² se prohibió de manera expresa habilitar centros de reclusión para la detención de personas migrantes, sin embargo, es preocupación constante de la prensa y de los defensores y defensoras de derechos humanos visibilizar las condiciones actuales de detención de las personas migrantes. En este tenor, la periodista Ana Lilia Pérez de la revista *Contralínea*³³, asegura que de acuerdo a las condiciones actuales que privan en 48 estaciones migratorias, las estaciones migratorias pueden llegar a ser equiparadas con los centros de reclusión debido a las restricciones que se imponen para que existan visitas de familiares, llamadas telefónicas, acceso a un traductor así como verificación las condiciones físicas de dichos lugares de aseguramiento por parte de la ciudadanía

En el *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se expresa la preocupación por el incremento de contratación de empresas de seguridad privada y subcontratistas para la vigilancia y operación de los centros de alojamiento de personas migrantes. Al respecto, la CIDH ha expresado su preocupación por la falta de control sobre la aplicación de estándares adecuados y compatibles con la situación de las personas migrantes, además de señalar la importancia de no perder de vista *que la labor que ejercen dichas empresas se encuentra directamente relacionada con los derechos humanos de las personas que han sido puestas bajo la custodia del Estado*³⁴.

Ahora bien, para el Estado Mexicano, la preocupación de la CIDH no debe ser ajena pues es cada vez mayor la contratación de empresas de seguridad privada para la vigilancia de las estaciones migratorias y es prioritaria la exigencia del cumplimiento de estándares durante su desempeño y el señalamiento de una responsabilidad del Estado, aunque las empresas sean privadas, cuando éstas incurran en actos que vulneren la integridad personal y en general los derechos de las personas migrantes puestas bajo su vigilancia³⁵.

³² "Preserva medidas discrecionales el nuevo reglamento para estaciones migratorias", *La Jornada*, 7 de junio de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/07/index.php?section=politica&artide=018n1pol>

³³ "Estaciones migratorias, la impunidad", *Revista Contralínea*, 31 de enero de 2010, disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/01/31/estaciones-migratorias-la-impunidad/>

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, 30 de diciembre de 2010, p. 105.

³⁵ La CNDH en el expediente de queja que dio origen a la Recomendación General 033/2006 acreditó que la empresa de seguridad privada TRIPLEX que prestaba sus servicios al INM "no sólo llevan a cabo tareas relativas al resguardo de las instalaciones, sino que es evidente que tiene trato permanente y directo con los migrantes asegurados, y realizan acciones reservadas a servidores públicos del INM. <http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/033.htm>, la misma CNDH documentó en octubre de 2007 "personal de la empresa Seguridad Privada de Protección Civil y Empresarial (SPCE) practicó una revisión corporal a 14 migrantes de nacionalidad guatemalteca asegurados en la estación migratoria de Saltillo, Coahuila, a quienes además obligaron a desvestirse, levantar los brazos, ponerse en cudillas y brincar, cometiendo con ello tratos indignos." Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156682.html>



III .Posicionamiento

La condición de ilegalidad con que se internan en México las personas migrantes las coloca en permanente vulnerabilidad, no sólo por las acciones delictivas perpetradas por miembros de las organizaciones criminales, sino también por la omisión del gobierno mexicano para cumplir con su papel de garante y protector de todas las personas que se encuentren en su territorio independientemente de su condición migratoria. En este sentido, este organismo de defensa de derechos humanos tiene la plena convicción de que el tema migratorio tiene diversos componentes que requieren ser atendidos de manera integral a fin de procurar el cabal cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por los Estados parte de esta Convención, no sólo a la luz de este instrumento sino del cuerpo de normas e instrumentos internacionales que tutelan los derechos de las personas.

Por esta razón, esta Comisión de Derechos Humanos opina que el Estado Mexicano debe adoptar una política migratoria que le permita ofrecer garantías de protección a las personas migrantes, sin que ello implique un debilitamiento de sus controles fronterizos. Esto resulta de vital importancia frente a la latente amenaza de la delincuencia organizada como el principal peligro en todo el camino de las personas migrantes al encontrar nichos de oportunidad inigualables en el secuestro, extorsión, trata de personas y reclutamiento forzado de personas migrantes.

No obstante la innegable presencia de la delincuencia organizada, es necesario puntualizar que debe existir una respuesta de Estado que incluya estrechar los lazos de coordinación a nivel continental e involucre el despliegue de estrategias integrales que concentren los esfuerzos e inteligencia policial en la desarticulación y persecución de las redes de delincuencia organizada, que lucran con los migrantes a lo largo de su trayecto mientras que, por otra parte, a fin de afianzar la integralidad de su respuesta, el Estado debe concentrar los esfuerzos de la política pública alrededor de la persona migrante como sujeto de derechos; garantizar y transparentar el acceso a los servicios educativos; de salud, de procuración e impartición de justicia, información y el reconocimiento de la personalidad jurídica, además de considerar prioritario el interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes.

Finalmente, es preciso mencionar que a pesar del gran esfuerzo del Estado Mexicano, aún es palpable la deuda de éste para con las personas migrantes y el principio *pro persona* como axioma de la práctica del Estado; por ello es imprescindible que se inste al gobierno mexicano a que asegure las mayores garantías posibles de protección a las personas migrantes, en consonancia con la convicción que históricamente ha sostenido nuestro país de que todo ser humano sea tratado con dignidad y respeto, donde quiera que se encuentre.

IV. Conclusiones

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible inferir que, si bien el Estado mexicano ha mostrado voluntad por incorporar en su normativa interna los principios la Convención y otros instrumentos internacionales; es necesario armonizar cabalmente la legislación nacional a la par de impulsar el enraizamiento de las mejores prácticas en protección progresiva de derechos tanto en las instituciones ligadas a la cuestión migratoria como en la sociedad mexicana en general.

IV.1 Peticiones

En consonancia con lo anterior, este organismo público autónomo de derechos humanos desea solicitar que *el Comité*:

- a) Tome nota de los argumentos presentados en este informe a fin de que éste pueda contar con mayores elementos de contrastación durante la comparecencia del Estado Mexicano.
- b) Urja al Estado Mexicano a aprobar, a la brevedad, una Ley migratoria específica que proteja los derechos de las personas migrantes, que transparente y delimite la actuación de las autoridades migratorias y que agilice los trámites para la expedición de los visados.
- c) Se inquiera al Estado Mexicano acerca de:
 - La ausencia de mecanismos que permitan localizar personas migrantes desaparecidas durante su tránsito en el país;
 - La inexistencia de información confiable acerca del flujo migratorio, regular e irregular, en el país;
 - El subregistro de violaciones a derechos humanos y delitos cometidos contra las personas migrantes en territorio nacional;
 - Las medidas implementadas para que la autoridad migratoria evite la detención prolongada de las personas migrantes “aseguradas”;
 - Las medidas que el Estado ha implementado para garantizar la reparación del daño y la garantía de no repetición de hechos violatorios cuando se han acreditado vulneración de derechos humanos en casos de personas migrantes.
 - Cómo evita el Estado Mexicano la criminalización y persecución de las personas migrantes irregulares.
 - De las medidas implementadas a fin de evitar que agentes no autorizados por la Ley lleven a cabo acciones de verificación de estatus migratorio y *aseguramientos*.
 - Cómo garantiza que en las estaciones migratorias, tanto el personal civil contratado para custodiar a los migrantes como las autoridades de migración, no vulneren los derechos humanos de las personas migrantes.

-Cómo se garantiza que en las estaciones migratorias no se apliquen criterios penitenciarios que impliquen, entre otras cosas, una amplia gama de restricciones.

-La cantidad de funcionarios públicos sancionados penalmente por crímenes en contra de migrantes (trata de personas, explotación sexual, abuso sexual, violación, homicidio, desaparición forzada, extorsión, secuestro, etc.)

IV.2 Recomendaciones

En este tenor, esta Comisión de Derechos Humanos considera solicitar al Comité que realice al Estado Mexicano lo siguiente.

a) Establecer mecanismos para recopilar información suficiente y confiable acerca del tránsito internacional de personas en el territorio nacional, a fin de contar con datos precisos que permitan dimensionar el fenómeno migratorio en México y elaborar en consecuencia políticas y estrategias sectorizadas que atiendan a las personas migrantes y sus familias a fin de lograr un mayor alcance en el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

b) Promover, en el marco de la Convención, estrategias regionales de cooperación entre las naciones centroamericanas que ya forman parte de la Convención: Belice (desde 2001), El Salvador, Guatemala (ambos desde 2003), Honduras y Nicaragua (ambos desde 2005) a fin asegurar flujos migratorios ordenados entre las naciones así como la protección y asistencia consular debida en casos de vulneración de derechos humanos o victimización por parte de la delincuencia.

c) Armonizar el marco normativo que regula la migración a fin de garantizar la efectiva protección y exigibilidad de los derechos de las personas migrantes y sus familias, ello bajo la premisa de que es necesario plantear la cuestión migratoria de forma integral y no únicamente como asunto de seguridad pública e intervención policial.

d) Evitar que las autoridades migratorias realicen revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, con el propósito de impedir condiciones de actuación opacas que alienten actitudes persecutorias contra las personas migrantes, principalmente indocumentadas.

e) Establecer controles efectivos y transparentes para regular la participación de terceros, civiles o autoridades en operativos de verificación migratoria, traslado y/o resguardo de personas migrantes en estaciones migratorias, con el objetivo de certificar que el personal participante en dichas acciones esté capacitado en el adecuado trato con personas migrantes y disminuir así, las oportunidades para la vulneración de derechos fundamentales durante estos eventos.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

- f) Promover la capacitación y certificación del total del personal que labora en el Instituto Nacional de Migración en derechos humanos y derecho internacional de los derechos humanos, a fin de contribuir a la erradicación de prácticas discriminatorias y violatorias de los derechos de las personas migrantes durante la realización de sus funciones.

- g) Coordinar, entre los tres niveles de gobierno, la implementación de acciones efectivas de atención y asistencia legal, médica y psicológica a migrantes víctimas del delito, con el objetivo de evitar tanto el subregistro de los casos de violaciones a derechos humanos así como la revictimización por parte de autoridades e incentivar lazos de confianza entre autoridades y personas migrantes.

- h) Armonizar el andamiaje normativo interno para garantizar que no haya ninguna disposición regresiva o que pueda vedar el acceso a la justicia, el debido proceso y el derecho a la igualdad ante la ley de las personas migrantes y sus familias.