



Informe sobre los derechos de las personas migrantes en la Ciudad de México elaborado para la Relatoría Especial Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

México, Distrito Federal

Julio, 2011



A) Introducción

Hace nueve años la Relatoría Especial Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias observó las condiciones de la migración extranjera y la política migratoria desplegada en el país. En su momento constató que, entre otras cosas, el marco legal vigente en la época penalizaba la migración extranjera irregular, existía hacinamiento así como falta de calidad y disponibilidad de servicios en las estaciones migratorias más importantes del país (Tapachula e Iztapalapa), además de haber restricciones para que las personas migrantes accedieran a los programas públicos que les beneficiaran y garantizar sus derechos humanos.

Actualmente, es posible afirmar que estas condiciones se han profundizado y, si bien, el marco que regulaba la política migratoria ha sido reformado para crear una Ley específica con miras a establecer un sistema de derechos para las personas migrantes, la inercia de las prácticas de las autoridades migratorias así como el crecimiento y visibilización de la delincuencia organizada han agudizado estructuralmente las condiciones de vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito por el territorio nacional.

En este contexto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) reconoce la trascendencia que tiene la migración en nuestro país, así como sus características multimodales dado que México es un país de origen, tránsito y destino de personas migrantes. En este sentido, requiere especial atención el nivel de riesgo y vulnerabilidad de las personas extranjeras en el país debido a las sistemáticas violaciones a sus derechos y las agresiones a su integridad, tanto por parte de las autoridades como de las organizaciones delictivas. En consideración a estas condiciones de vulnerabilidad, en el presente documento se dará mayor énfasis a la situación de las personas migrantes en tránsito por el país, por la que México ha recibido serias críticas internacionales¹.

¹ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que junto con las violaciones a los derechos humanos, cometidas tanto por individuos como por autoridades, los migrantes indocumentados pueden ser objeto de tráfico de personas, extorsión, robo o asesinato a manos del crimen organizado y trato humillante o discriminatorio, mientras que la vulnerabilidad asociada al estatus migratorio suele exponer a las personas migrantes la explotación económica, accidentes y diversas violaciones a sus derechos humanos. PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. México, 2007, pp. 119-121, disponible en: <http://bit.ly/qVPdjm> En el mismo sentido, durante la visita realizada a México en 2008 por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Migrantes, éste mostró “su conmoción por los crecientes abusos contra personas migrantes, especialmente contra aquellas de origen centroamericano. El relator se mostró particularmente preocupado por los alarmantes reportes de trabajo infantil e hizo ver que la atención especial para las niñas y niños no acompañados, así como violencia contra las mujeres, tanto en el proceso migratorio como en sus lugares de trabajo falta de atención a la salud de las personas migrantes.” Organización de las Naciones Unidas. “Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Migrantes concluye su visita a México”, comunicado de prensa 08/027, 17 de marzo de 2008, disponible en: <http://bit.ly/qVPdjm> Más recientemente, la Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas apuntó que las condiciones de los migrantes que transitan por México requieren de la mayor vigilancia posible ante el contexto de violencia creciente que se vive en el país. “Pillay pide atención a situación de los migrantes en México”, en Centro de Información de las Naciones Unidas, 13 de septiembre de 2010, disponible en <http://bit.ly/r4UD9A>.

B) Contexto de la migración.

De acuerdo con los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (EMIF Sur)², es posible afirmar que anualmente la frontera sur Guatemala-México, en promedio, es atravesada por 401,364 personas con la finalidad de llegar, en la mayoría de los casos, a los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, es importante señalar que, con base en la información ofrecida por el Instituto Nacional de Migración (INM), las autoridades migratorias mexicanas aseguran y repatrian anualmente a 60,248 personas migrantes, esto quiere decir que únicamente 1.5 personas migrantes de cada 10 son aseguradas y deportadas. Asimismo, del total de personas aseguradas anualmente por el instituto, el 90% proceden de países centroamericanos (en orden de mayor a menor presencia: Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Belice). Esto equivale a que 9 de cada 10 personas migrantes aseguradas provienen de esta región. Finalmente, del 100% de migrantes que cruzan la frontera México-Guatemala el 16.42% tienen como destino México, mientras que el 83.57% restante tienen como meta llegar a Estados Unidos³. Este último dato es importante pues dimensiona de qué tamaño y tipo es la migración extranjera en nuestro país.

Para el caso de la Ciudad de México, con base en estimaciones propias sustentadas en las cifras de aseguramientos, es posible calcular que hay alrededor de 8,433 personas migrantes irregulares⁴. Por otra parte, de acuerdo con datos oficiales del mismo Instituto, en la Ciudad de México en 2009 había 82,336 personas extranjeras con calidad migratoria regular, de las cuales el 36.95% proviene de Sudamérica, el 26.82% de Europa, el 12.58% de Asia, el 9.36% de Norteamérica, el 6.79% de Centroamérica, el 6.14% del Caribe, el 0.99% proviene de África y el 0.34% de Oceanía⁵.

El escenario de violencia e impunidad generalizada ha redimensionado el fenómeno migratorio, generalizando el secuestro, tráfico y trata de migrantes como negocios altamente rentables ante la debilidad institucional crónica que ya se padecía en el país. Esta debilidad coincidió con la diversificación de las actividades criminales de los cárteles del narcotráfico quienes desde tiempo atrás ya ejercían un control estratégico sobre las fronteras sur y norte de México para garantizar el trasiego de la droga.

² Encuesta sobre migración en la Frontera Guatemala-México 2006. Instituto Nacional Migración/ Consejo Nacional de Población/ Colegio de la Frontera Sur/Secretaría de Gobernación/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2009, p. 17, disponible en <http://bit.ly/n9H6NT>. Esta encuesta se realiza desde el 2004 en las localidades fronterizas de mayor intensidad migratoria entre Guatemala-México y está a cargo del Instituto Nacional de Migración, el Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Relaciones Exteriores. El objetivo de la encuesta es cuantificar y caracterizar, a partir de un muestreo probabilístico, los flujos migratorios laborales que se desplazan a territorio mexicano y/o estadounidense. Por lo tanto no se trata de un censo.

³ *Ibidem*, pp. 208-209

⁴ Lo anterior es posible si atendemos el promedio de 1,265 aseguramientos anuales que proporciona el INM para la ciudad de México de 2008 a 2010. Instituto Nacional de Migración. Boletines estadísticos 2008-2010. Disponibles en <http://bit.ly/qVBwys>

⁵ Instituto Nacional de Migración. *Extranjeros residentes en México, con una forma migratoria vigente en 2009, según continente, país de nacionalidad y entidad federativa*. Disponible en <http://bit.ly/oEmml>

C) Delitos cometidos contra personas migrantes en la Ciudad de México.

En lo que se refiere a los tipos de delitos cometidos en contra de migrantes extranjeros (se incluyen aquellas personas con estatus regular e irregular), la Procuraduría de la capital (PGJDF) registró entre 2007 y 2010 que el 80.6% de las denuncias fueron por delitos patrimoniales (76.6% por robo y 4% por fraude), el 3.4% por lesiones, por falsificación de documentos el 2.3%, por daños en propiedad ajena 1.6%, amenazas 1.5% y el 1% por pérdida de la vida. En términos absolutos la PGJDF registró 16 denuncias por violación sexual, 1 por hostigamiento y 5 por diversos delitos sexuales⁶.

Se destaca que, cuando la calidad migratoria es irregular, las denuncias por la comisión de delitos patrimoniales descienden considerablemente, representan sólo el 10% (falsificación de títulos al portador y documentos de crédito público) y ascienden al 20% cuando existe violencia en su comisión (robo a transeúnte en vía pública con violencia); mientras que los delitos contra la integridad personal conforman el restante 70% (tráfico de personas, privación de la libertad, violación y pérdida de la vida)⁷.

En cuanto al comportamiento histórico de las denuncias por delitos cometidos en contra de migrantes sin estancia regular en la Ciudad, es posible observar cierta frecuencia en la denuncia de delitos de 2007 a 2010, con una tendencia ligeramente a la alza que alcanzó su punto más bajo en 2008 cuando representó el 0.21% del total de delitos cometidos contra extranjeros⁸; un año después alcanzó el 0.24% y, finalmente, en 2010 llegó al 0.31%. En la desagregación de la victimización de los extranjeros en general en la Ciudad de México según su género, encontramos que 4 de cada 10 son mujeres, sin embargo cuando se trata de migrantes irregulares la proporción de victimización por género sube a 5 mujeres de cada 10 personas.

Como dato contextual conviene recordar que, con base en el número de averiguaciones previas registradas, es posible estimar que la tasa de denuncia de delitos a nivel nacional en 2010 fue de 153 por cada 10,000 habitantes⁹, mientras que ese mismo indicador para la ciudad de México fue de 221 por cada 10,000 habitantes¹⁰. Esto indica que la tasa de denuncias está 43.7% por encima de la media nacional. Asimismo, vale la pena hacer referencia a los datos nacionales que indican que la proporción de delitos no denunciados en la capital del país es 8.8 de cada 10 delitos¹¹. Asimismo, es conveniente recordar que, según los resultados de la *Sexta Encuesta Nacional sobre Seguridad*, los motivos que desincentivan la denuncia de los delitos por parte de los mexicanos son: la pérdida de tiempo (39%), seguido de la desconfianza en la autoridad (16%)

⁶ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficio DGDH/DSQR/503/913/2010-03, 31 de marzo de 2010.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Seguridad. *Total de denuncias del fuero común, Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas, 1997-2010*. Disponible en: <http://bit.ly/o3Js6b>

¹⁰ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Informe Estadístico Delictivo en el Distrito Federal del año 2010*. Disponible en: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-3-1/fuentes/10.pdf>

¹¹ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Seguridad, *Sexta Encuesta Nacional Sobre Seguridad ENSI-6*, México, 2010, p.63



y la desestimación que hace la propia víctima del delito al asumir que el mismo es de poca importancia (9%)¹².

De acuerdo con estimaciones propias, hechas con base en datos oficiales que reportan la existencia de 3,937 averiguaciones previas en 4 años por diversos delitos cometidos en contra de migrantes internacionales¹³, la tasa promedio de los delitos denunciados por extranjeros en la Ciudad de México es de 1.1 por cada 10,000 habitantes. No obstante, cuando realizamos la estimación considerando como el universo únicamente a la población migrante en la Ciudad, encontramos que la tasa es de 47 delitos cometidos por cada mil extranjeros¹⁴. Asimismo, con base en la información remitida por la PGJDF, los extranjeros que con mayor frecuencia denunciaron algún delito en la ciudad entre 2007 y 2010 fueron los turistas (45%), después los residentes (41%), luego los trabajadores (10%) y en el último sitio los migrantes irregulares (0.25%).

El dato que sobresale de la información mencionada es la proporción inferior al 1% que ocupan los migrantes irregulares en denuncias de delitos cometidas en su contra; lo anterior posiblemente puede estar en perfecta sintonía con las pocas condiciones que existen para que este grupo de población pueda acceder a los servicios del ministerio público debido a las escasas garantías que, en la práctica, las y los funcionarios pueden ofrecer para no denunciar la calidad migratoria irregular del denunciante y el desconocimiento de las propias personas migrantes al respecto de la no obligatoriedad de acreditar su estatus para acceder a este servicio. Así pues, en una relación costo beneficio y teniendo como referente las valoraciones que en nuestro país la gente tiene para no denunciar algún delito ante la autoridad, es posible entender por qué los migrantes irregulares en el Distrito Federal, entre el 2007 y 2010 presentaron un bajo índice de denuncias (0.0022 por cada 10,000 habitantes). En este mismo tenor, encontramos que cuando estas personas acuden ante la autoridad lo hacen principalmente cuando se ha tratado de delitos graves, es decir: tráfico de personas, privación de la libertad, violación y pérdida de la vida, mientras que los delitos patrimoniales, en menor medida, sólo han sido denunciados cuando ha existido violencia en su ejecución¹⁵.

La información es significativa también para entender las condiciones estructurales de injusticia que dificultan a las personas migrantes irregulares el ejercicio de sus derechos, como el acceso a la justicia o los servicios básicos, pues prevalece el temor de la detención y la deportación posteriores.

¹² *ibidem*, p. 61.

¹³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficio DGDH/DSQR/503/913/2010-03, 31 de marzo de 2011.

¹⁴ Esta estimación se realiza considerando que existen 82,336 extranjeros en el DF, y que existen 3,937 averiguaciones previas iniciadas por delitos en contra de migrantes en la Ciudad. Con información del INM y la PGJDF.

¹⁵ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficio DGDH/DSQR/503/913/2010-03, 31 de marzo de 2010.

Según los datos proporcionados por la PGJDF, entre 2007 y 2010 se han iniciado 3,937 averiguaciones previas en las que se han visto involucradas personas extranjeras en calidad de víctimas. De éstas, existen únicamente 10 averiguaciones previas por delitos cometidos en contra de extranjeros cuya calidad migratoria era irregular; de ellos, 4 casos fueron denuncias por tráfico de personas, dos ocurrieron en 2008 y otros dos en 2009. En todos los casos los agraviados fueron personas migrantes procedentes de Guatemala; asimismo existe una averiguación previa abierta que data del 2009, por privación de la libertad en contra de un ciudadano colombiano¹⁶. De estos casos, 4 víctimas fueron mujeres y 1 hombre.

Finalmente en este mismo tema y de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en su Informe de 2010 acerca de los secuestros de migrantes en el país, según el análisis de la narrativa de las personas migrantes entrevistadas, alrededor del 55% de los casos de secuestros se concentran en el suroeste mexicano, en concreto en Veracruz y Tabasco que de manera conjunta acumulan 5,322 incidencias mientras que la capital del país ocupó el último lugar de su conteo con un caso de secuestro¹⁷.

D) Violaciones de los derechos humanos cometidas contra extranjeros en la Ciudad de México.

Desde octubre de 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal determinó la documentación de expedientes de queja a partir de criterios de especialización temática. En este contexto, la CDHDF ha recibido y documentado quejas de probables violaciones a derechos de las personas migrantes. Si bien, no ha atendido quejas en donde han sido señalados servidores públicos del ámbito federal, por estar fuera del marco de su competencia, sí ha recibido y documentado quejas en donde los probables responsables son autoridades de la Ciudad de México y donde los agraviados han sido personas migrantes extranjeras.

Así pues, entre enero de 2007 y mayo de 2011, la CDHDF registró 39 quejas probablemente violatorias de derechos humanos de personas migrantes extranjeras en la ciudad. De las cuales, el 36% han sido por probables violaciones al derecho a la seguridad jurídica; el 28% por probables violaciones de los derechos de las personas privadas de su libertad; el 8% por violaciones a la integridad personal y con 5% cada uno, la probable violación del derecho a la honra y la dignidad así como de los derechos de la persona ofendida. Del total de personas probablemente agraviadas, el 64% son hombres y el 36% mujeres.

Las quejas han sido interpuestas por personas provenientes de 17 nacionalidades distintas, destacando por el mayor número de personas afectadas las provenientes de Centroamérica con el 69% (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua), el 18% de Sudamérica (Perú, Uruguay, Venezuela, Chile, Colombia y Bolivia), el 5% de Europa (Francia y Holanda) y, finalmente, con 4% de Norteamérica (Estados Unidos) y el Caribe (Cuba y Haití), respectivamente.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*. 22 febrero de 2011, p. 13.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Las autoridades mencionadas en las quejas son la Secretaría de Gobierno con el 33%, sobre todo debido a las denuncias por probables violaciones de los derechos humanos en el sistema penitenciario, las que en su mayoría corresponden al Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla y el Reclusorio Preventivo Varonil Norte; la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con el 23%, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal con el 21%; mientras que el 10% corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el 5% cada uno, a diversas Delegaciones y a la Secretaría de Salud de la Ciudad.

En términos territoriales y sin contar las incidencias en los reclusorios y los juzgados, tres demarcaciones concentran el 62% de las quejas de hechos probablemente violatorios de derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en la Ciudad, éstas son: Gustavo A. Madero (24%) así como Iztapalapa y Cuauhtémoc, ambas con el 19%. Es relevante que, geográficamente, en las Centrales de Autobuses del Norte y Oriente se concentre el 28% de las denuncias por probables violaciones de derechos de personas migrantes.

En relación a las probables violaciones de los derechos humanos ocurridas en las centrales de autobuses, de las narraciones de hechos de las quejas presentadas ante la CDHDF, destaca el caso de una persona guatemalteca detenida en julio de 2009 por la Policía Judicial de la Distrito Federal (PJDF) acusada de haber robado \$5,000 MXN a una persona dedicada al tráfico de personas indocumentadas. Esta misma persona, según su dicho, fue golpeada por los policías en diversas partes del cuerpo y, además, le metieron los pies a una tina con agua y le apretaron los testículos con una pinzas, todo ello para que aceptara el robo. También, se refieren 3 casos ocurridos durante el mismo año, en los que un mismo número de personas procedentes de Guatemala denunciaron haber sido victimizados por elementos de la Policía Judicial de la Ciudad de México, que los obligaron a entrar a los baños de la Central de Autobuses del Norte donde los desnudaron y les exigieron cantidades que oscilaban entre los \$500 y los \$1,500 MXN.

En lo que respecta a hechos ocurridos en la Central de Autobuses del Oriente, se refieren dos casos; uno ocurrido en 2008 donde la persona agraviada de nacionalidad hondureña refirió que tres policías auxiliares de la Ciudad de México, después de inquirirle sobre su procedencia, le ordenaron que los acompañara a los baños donde le ordenaron que se desnudara y se quitara los zapatos, quitándole \$2,000 MXN. El segundo caso es del 2010 y corresponde a tres nicaragüenses que fueron detenidos por policías auxiliares que les ordenaron que se pusieran contra la pared para revisarlos con el fin de despojarlos de \$700 MXN. En estos y otros casos de naturaleza similar, el riesgo latente de la deportación debido al estatus migratorio es una grave condicionante que limita el acceso a la justicia de las personas migrantes e incrementa su condición de vulnerabilidad al alimentarse en ellas una percepción de desamparo total por parte de las autoridades. Para muestra de lo anterior baste señalar que, en cinco de los seis casos referidos, la constante de la extorsión fue la amenaza de llevarlos o denunciarlos ante las autoridades migratorias si referían lo sucedido; lo que surtió efecto pues estas personas no



denunciaron los hechos sino tiempo después, cuando estuvieron asegurados por la autoridad migratoria en alguna otra parte del país.

Actualmente la CDHDF, a través de su Cuarta Visitaduría, documenta entre otros casos, uno con relación a los cuerpos encontrados en fosas clandestinas en el Estado de Tamaulipas, mismos que están bajo resguardo del Servicio Médico Forense (SEMEFO) del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF). Con relación a éste, es importante señalar que la averiguación previa se encuentra radicada en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y que, además, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala ha mantenido comunicación con este Organismo con el objeto de agilizar y facilitar la identificación de personas migrantes de nacionalidad guatemalteca a través del intercambio de información.

E) Situación de las personas migrantes respecto de derechos específicos.

i. Integridad y seguridad personal

La prohibición a cometer tortura se encuentra contemplada en el Código Penal del Distrito Federal, en su artículo 294 al 298, que dispone la imposición de pena de tres a doce años de prisión y de doscientos a quinientos días de multa al servidor público del DF que cometa dicho crimen¹⁸. A pesar de ello esta Comisión ha identificado la existencia de factores estructurales que impiden la adecuada investigación y sanción por este delito y la tendencia a utilizar tipos penales como el abuso de autoridad y las lesiones¹⁹, que en la práctica tiende a disipar la responsabilidad por la comisión del delito de tortura.

La ley de Migración por su parte, contempla la obligación de que en las estaciones migratorias se mantengan a las personas en lugares separados y con medidas que aseguren la integridad física de hombres, mujeres y niños. En ese sentido, el Relator de Naciones Unidas Jorge Bustamante, en el informe sobre su misión especial a México del año 2008, recalcó la importancia de atender las condiciones de las estaciones migratorias, debido a los constantes reportes de tratos crueles inhumanos y degradantes que se presentan al interior, específicamente los casos de abuso sexual cometido en contra de mujeres por parte de guardias de seguridad de los propios centros²⁰.

De acuerdo con la CNDH, entre enero y octubre de 2010, a nivel nacional 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

¹⁸ Código Penal del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de julio de 2002. Disponible en: <http://bit.ly/jwsGc0>

¹⁹ Contemplado en el artículo 262 y 130 del Código Penal del Distrito Federal.

²⁰ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, United Nations, 24 Marzo 2009, A/HRC/11/7/Add.2, Numeral 62, disponible en: <http://bit.ly/nUl6Dx>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

arbitrarias y retenciones ilegales de migrantes²¹. Por su parte, el órgano interno del INM reportó en 2009 haber recibido 233 quejas por violaciones a derechos humanos mientras que para 2010 el número de las quejas aumentó a 416²². Amnistía Internacional, en su reporte elaborado en 2010, documentó diversas violaciones, y si bien en éste reconoce un descenso de estas cifras en los últimos 10 años, también se 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.

Como ya se ha mencionado anteriormente, alrededor del 86% de la migración extrajera irregular en el país tiene como propósito llegar a los Estado Unidos. Simultáneamente, es este grupo migrante el que enfrenta las condiciones más adversas durante su recorrido por el territorio nacional ante la ausencia de un Estado que salvaguarde su integridad y seguridad personales. Los 11,333 secuestros en 2010 que reportó la CNDH, así como los secuestros masivos de migrantes ocurridos en enero, abril, junio y diciembre de 2010 en Oaxaca²³ y en junio de 2011 en Veracruz, sumados a la indignante matanza de 72 personas, en su mayoría migrantes, en el poblado de San Fernando Tamaulipas en agosto de 2010, y al caso de las desapariciones de migrantes así como los recientes hallazgos de fosas clandestinas ubicadas principalmente en el norte del país, donde hasta julio de 2011 se habían encontrado 196 cadáveres en Durango²⁴ y 183 en Tamaulipas²⁵, son muestras de que, a pesar de la reciente aprobación de la Ley de Migración, persiste el desentendimiento por parte del Estado mexicano para con los migrantes extranjeros, sobre todo cuando se le observa actuar con lentitud y poca capacidad de respuesta que se traduce en impunidad. Ejemplo de ello es el caso de los secuestros de migrantes que el gobierno mexicano describió en el Informe Especial que presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2010, en el que señaló que el Gobierno Federal entre enero de 2008 y abril de 2010 sólo 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 procesos penales²⁶.

²¹ "México prepara rígida depuración en el INM", en Criterio, 3 de enero de 2011, disponible en: <http://bit.ly/opc3DL>

²² "Involucrados, 168 funcionarios en violaciones a derechos, dice el INM", en La Jornada, Miércoles 23 de febrero de 2011. Disponible en: <http://bit.ly/o6Gwfh>

²³ El caso sucedido en diciembre de 2010 en Oaxaca, fue el argumento para que los gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador hicieron llegar, a través de sus cancillerías, al gobierno de México un comunicado donde hace constar que su personal consular entrevistó a cuatro testigos del secuestro y que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México entrevistó a otros 13 y urgieron a México a dar una clara respuesta a la negativa del INM de reconocer el hecho. Vid "Sufre Oaxaca tercer secuestro masivo de migrantes", en Milenio, 2 de Junio de 2010, disponible en <http://bit.ly/ough8B>, "Denuncian nuevo secuestro masivo de migrantes en Oaxaca", en Terra Noticias, 25 de diciembre de 2010, disponible en: <http://bit.ly/oRwLeO>, y "Secuestro masivo de migrantes en México apunta a Los Zetas y Mara Salvatrucha", en El Faro, 23 de diciembre de 2010, disponible en: <http://bit.ly/qs6ruO>

²⁴ "Suman 196 los cuerpos exhumados en fosas clandestinas de Durango", en CNN México, 11 de Mayo de 2011, disponible en: <http://bit.ly/kHBgoG>

²⁵ "Hallan 183 cadáveres en fosas de San Fernando; van 74 detenidos", en Milenio, 26 de abril de 2011, disponible en: <http://bit.ly/pMGtV6>

²⁶ SEGOB. Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano. México, julio 2010, p. 46.



ii. Debido proceso.

A nivel nacional, de acuerdo con la redacción de la Ley de Migración, en el artículo 70 se establece el derecho al debido proceso que tiene toda persona migrante sometida a procedimiento administrativo. Dicho artículo señala que este derecho consistirá en: a) que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; b) el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga y a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; c) a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que c) las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas. Entre las deficiencias que este organismo público autónomo de derechos humanos ha detectado en esta nueva legislación, está la amplia discrecionalidad otorgada al INM para celebrar convenios que faciliten el acceso a los migrantes a asesoría y representación legal²⁷, delegando esa facultad a la sociedad civil y desvinculándose de la responsabilidad que tiene el propio Estado de garantizar el derecho a una defensa adecuada, puesto que los términos actuales de la Ley suponen, de manera irresponsable, la presencia de una sociedad civil organizada y con los recursos humanos y económicos suficientes para asistir en este derecho a las personas migrantes.

Por otra lado la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en México aprobada este año, reconoce los derechos humanos que no estaban contemplados en la redacción original del artículo, así mismo, se establece la regulación de la expulsión de extranjeros al concederse el derecho de audiencia y modificar la facultad que tenía el Ejecutivo de la Unión de “expulsar inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a extranjero cuya permanecía juzgue inconveniente.” A pesar de esta reforma, permanece la prohibición a implicarse en asuntos políticos,²⁸ limitando con ello de manera notoria los derechos a la libertad expresión, reunión y asociación de las personas extranjeros.

En lo que respecta a las autoridades que realizan su labores migratorias en la Ciudad de México, la CNDH reporta como probables hechos violatorios ligados al derecho al debido proceso: las violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica (92 quejas), la dilación en el proceso administrativo (43 quejas), las omisiones de resolver la seguridad jurídica migratoria (19 quejas) y las de brindar asesoría jurídica e información sobre el desarrollo del procedimiento (16 quejas). En conjunto, estos hechos constituyen el 21.4%²⁹ del total de las probables violaciones cometidas por funcionarios federales en contra de las personas migrantes en el Distrito Federal entre 2007 y 2010.

Con relación a la vulneración por parte de autoridades no migratorias del derecho al debido proceso y derechos coaligados de las personas migrantes, la CDHDF reporta que, entre 2007 y 2011, con respecto del total de quejas presuntamente violatorias de los derechos de las personas

²⁷ Artículo 70 de la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo del 2011.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 33

²⁹ CNDH, Oficio CI/12/74/2011, del 28 de marzo de 2011.



migrantes extranjeros, el 36% de las menciones fue por vulneración del derecho a la seguridad jurídica mientras que el 2% fue por violaciones al derecho a una adecuada protección judicial.

Finalmente en lo que respecta a las autoridades locales, con relación a este tema, la PGJDF mediante el acuerdo A/008/2000, publicado en junio del año 2000, instruyó a los ministerios públicos y sus auxiliares para que el trato que den a los extranjeros ligados a alguna averiguación pública garantice el debido proceso, cumpliendo con las siguientes condiciones: a) informar sin dilación a la representación consular competente de la detención o comparecencia de las personas inculpadas; b) informarle de sus derechos a comunicarse con su representación consular y a ser visitada por funcionarios consulares, quienes podrán conversar con ella y organizar su defensa ante los tribunales, salvo que la persona inculpada se oponga expresamente a ello; c) asegurar la asistencia de un perito traductor a la persona inculpada durante la toma de declaración; d) solicitar a la representación consular los registros criminales de la persona inculpada en su país de origen y e) proveer en la esfera de las competencias del titular del ministerio público lo necesario para garantizar los flujos de información con la representación consular de la persona inculpada³⁰.

iii. Situación de las personas privadas de libertad.

De acuerdo con la información proporcionada por el INM, la población asegurada en las estaciones migratorias de la Ciudad de México, principalmente en Iztapalapa, ha ido descendiendo constantemente al pasar de 3,679 personas migrantes aseguradas en 2007 a 1,183 en 2010, lo que equivale a un descenso del 68%³¹.

De acuerdo con el único informe acerca de la situación de los derechos de las personas migrantes en estaciones migratorias, elaborado en el año 2005 por la CNDH, se desprende que estos lugares de "alojamiento" funcionan con un sistema de celdas, rejas metálicas, aldabas, candados y cuentan con bases de cemento que se usan como camas³², además de contemplar horarios restringidos para realizar sus actividades y recibir visitas³³. En sentido estricto, las condiciones anteriores, valoradas de manera conjunta, son análogas a las que se viven en la prisión y, vista de forma integral, tienen una fuerte conexión con la práctica migratoria cotidiana de "alojar" a los migrantes irregulares en las estaciones migratorias, ahora formalizada en los artículos 68 y 111 de la Ley de Migración.

³⁰ "Acuerdo A/008/2000 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establece lineamientos para la atención de extranjeros que se encuentren relacionados en la integración de una averiguación previa", publicado en la *Gaceta oficial del Distrito Federal* el 12 de junio de 2000.

³¹ Véase la sección de, "Eventos de extranjeros alojados en estaciones migratorias, según entidad federativa" de los años 2007, 2008, 2009, 2010, en el Boletín estadístico anual del Instituto Nacional de Migración, disponible en http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos

³² CNDH. Informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del instituto nacional de migración en la república mexicana. disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/estmigrat.htm>

³³ "Estaciones migratorias, la impunidad", en Revista Contralínea, 31 de enero de 2010, disponible en. <http://bit.ly/qhwkEI>

Según la redacción de la Ley de Migración, las estaciones migratorias podrán ser habilitadas en cualquier lugar que se estime conveniente, sin embargo en el mismo ordenamiento se establece que bajo ninguna circunstancia se podrá habilitar como estación a ningún centro de encarcelamiento, reclusión preventiva o de ejecución de sentencias³⁴. De acuerdo con el artículo 17 de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares*, en su párrafo 3, se indica que las detenciones migratorias deberán procurarse en lugares distintos de los destinados a la prisión preventiva o la destinada a cumplir condenas. En este caso, desde el 2007³⁵ el Estado mexicano dio un paso hacia adelante al prohibir de manera expresa habilitar centros de reclusión para la detención de personas migrantes, a pesar de ello es preocupación constante visibilizar las condiciones actuales de detención de las personas migrantes, debido a su semejanza con el sistema carcelario mexicano caracterizado por la precariedad de servicios y cobertura de necesidades básicas, así como por la sistemáticas condiciones que posibilitan la vulneración de los derechos humanos pues, según se desprende del informe especial de la CNDH acerca de las estaciones migratorias, 35% por ciento de éstas se encontraban en muy mala situación, 41% en malas condiciones y sólo 24% en situación adecuada³⁶.

Con respecto de lo anterior, del pasado 4 al 5 de abril de 2011, en la ciudad de Ginebra, el Estado mexicano presentó su segundo examen periódico ante el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW por sus siglas en inglés). Una vez concluido el 14° periodo de sesiones, el Comité realizó varias observaciones a México, sobre todo por las condiciones de vulnerabilidad a que son expuestas las personas migrantes en su tránsito por nuestro país. Con respecto de las que están privadas de su libertad, el Comité expresó su preocupación por las deficiencias en las condiciones de *algunos lugares de aseguramiento o internamiento*³⁷ donde, de acuerdo con el CMW, persisten los “tratos crueles inhumanos y degradantes que quedan en la impunidad, [además de] la falta de atención médica y la limitación de contactos con el exterior”³⁸. Ante estas condiciones el Comité realizó un par de recomendaciones al Estado mexicano: la primera es continuar tomando medidas adecuadas para mejorar las condiciones de la detención en las estaciones migratorias y lugares de aseguramiento de migrantes de conformidad con los estándares internacionales; y, la segunda, que se

³⁴ Ley de Migración, artículo 106.

³⁵ “Preserva medidas discrecionales el nuevo reglamento para estaciones migratorias”, en La Jornada, 7 de junio de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/07/index.php?section=politica&article=018n1pol>

³⁶ CNDH. *Informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del instituto nacional de migración en la república mexicana*, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/estmigrat.htm>

³⁷ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. “Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. párrafo 33” en Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención. 14° periodo de sesiones del 4 al 8 de abril 2011. Ginebra, 2011.

³⁸ Ibid.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

investiguen las denuncias de maltratos y tratos degradantes cometidos por funcionarios públicos en los lugares de alojamiento³⁹.

Por otra parte, 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 en aquel país. Al respecto, la CIDH llamó la atención por la falta de control sobre la aplicación, por parte del gobierno norteamericano, 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*⁴⁰.

Ahora bien, para el Estado Mexicano, la preocupación de la CIDH no debe ser ajena pues también hay empresas de seguridad privada contratadas para la vigilancia de las estaciones migratorias que han incurrido en actos violatorios de derechos humanos⁴¹. Por ello es prioritaria la exigencia del cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos durante la reclusión de las personas migrantes y el señalamiento de la responsabilidad que tiene el Estado aunque las empresas sean privadas, cuando éstas incurran en actos que vulneren la integridad personal y los derechos de las personas migrantes puestas bajo su vigilancia.

Para concluir, es oportuno señalar que, de acuerdo con el Artículo 21 constitucional, la privación de la libertad hasta por 36 horas, como máximo, es una sanción impuesta cuando se ha infraccionado algún reglamento gubernativo y de policía. Sin embargo, cuando se trata de la "presentación", la Ley de Migración establece precedente una privación de la libertad (presentación) equiparable al máximo establecido para una sanción administrativa. En orden temporal, la misma Ley establece que el alojamiento en estaciones migratorias no será mayor a 15 días "hábiles", tiempo en que la autoridad migratoria debe resolver el estatus migratorio de la persona recluida; sin embargo existen supuestos⁴² que podrían llevar a una persona a

³⁹ Ibidem, párrafo 34.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso. OEA, Washington, 30 de diciembre de 2010, p. 105.

⁴¹ 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" disponible en <http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/033.htm>. La misma CNDH documentó en octubre de 2007 que "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 cuclillas y brincar, cometiendo con ello tratos indignos." disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156682.html>

⁴² Estos supuestos son: a) Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; b) Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; c) Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final y d) Que exista enfermedad o discapacidad



permanecer privada de su libertad hasta por 60 días hábiles, como si la privación de la libertad de las personas migrantes quedara en suspenso durante los fines de semana o los mismos supuestos ameritaran la excesiva prolongación de las restricciones a su libertad y movilidad. Lo anterior es preocupante dado que la Relatoría, hace poco menos de una década, hizo notar las condiciones que propiciaban un exceso en los tiempos de duración de *alojamiento* en las estaciones, ahora a la luz de la nueva Ley Migratoria es posible observar que, a pesar del cambio de tipificación de la migración de delito a infracción, continúa presente la privación de la libertad excesiva así como los factores de desproporcionalidad y poca excepcionalidad que llevaron a la Relatoría a pronunciarse en su momento.

iv. Derecho a defender derechos humanos

De acuerdo con la información y casos documentados por la CDHDF, las agresiones en contra de personas migrantes se han acrecentado de manera exponencial, pues mientras que entre enero de 2006 a agosto del 2009⁴³ se registran 3 agresiones en contra de defensores de personas migrantes y en el periodo de octubre de 2009 a octubre del 2010 se registraron 2 agresiones en contra de personas defensoras de los derechos de los migrantes⁴⁴, sólo en el primer semestre del 2011 las agresiones en contra de las personas defensoras de los derechos de las personas migrantes se han acrecentado de manera preocupante, pues a la fecha se han registrado 7 casos de agresiones en contra de personas defensoras, lo que representa un incremento de alrededor del 250%.

Según se ha documentado, de las 7 presuntas agresiones, 2 han sido en contra de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que contaban con medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), lo que de algún modo evidencia la participación o aquiescencia por parte de las autoridades para que se cometan las mismas.

v. Derechos laborales, económicos, sociales y culturales.

La elaboración de un Diagnóstico y un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal, entre 2007 y 2008, representaron compromisos de adecuación legislativa, propuestas de transformación en política pública y mejoramiento de las prácticas institucionales con una agenda de derechos humanos, establecida a partir de un consenso plural entre sociedad civil, gobierno, defensores y defensoras de derechos humanos y la CDHDF. En lo que respecta al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, asumido como vinculante por las

física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado. Hay un supuesto, en la fracción quinta de esta misma Ley del que se infiere que se podría pasar más de 60 días hábiles cuando *se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o abandone el país.* Ley de Migración, Artículo 111, fracciones I, II, III y IV.

⁴³ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. *Informe: Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*, 2009. p, 15

⁴⁴ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Alcance al informe: *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*, 2010.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del Distrito Federal, se establecen acciones a implementar por el Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y los organismos públicos autónomos a fin de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de quienes habitan y transita por esta Ciudad.

En el Programa se plantearon 52 líneas de acción con relación a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, en su mayoría, con el propósito de asegurar que se les garantizaran sus derechos a la salud, educación, vivienda, trabajo y acceso a la justicia bajo el principio de igualdad y no discriminación⁴⁵.

Una de las consecuencias visibles de la elaboración de citado Programa de Derechos Humanos, en particular de su línea de acción 2300, ha sido que en la Ciudad de México se creó un marco de protección de derechos a través de la aprobación de la Ley de Hospitalidad, Interculturalidad y Atención a Migrantes. Su objeto es regular la hospitalidad y propiciar la interculturalidad, así como salvaguardar los derechos derivados del proceso de movilidad humana⁴⁶. Por esta razón fueron incluidos como derechos exigibles para las personas migrantes, el acceso a un trabajo digno que asegure la libertad, igualdad de trato y prestaciones, así como contar con una calidad de vida adecuada que les garantice la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y educación pública⁴⁷, entre otros. Dado que la ley fue apenas publicada el 7 de abril de 2011, no se cuenta con información suficiente para valorar su efectividad e impacto en cuanto al acceso y ejercicio de los derechos de las personas migrantes.

Por lo que respecta a las probables violaciones al derecho a la vivienda, es oportuno citar el estudio de integración local realizado por el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR) que, a través de un sondeo aplicado entre la comunidad de personas refugiadas en México, detectó que el acceso a la vivienda con parámetros de seguridad y calidad es uno de los mayores desafíos de esta población que, no está demás señalar, en un 67% habita en la capital del país⁴⁸. De acuerdo con el mismo estudio, es en la Ciudad de México donde se reportan más problemas de vivienda. Lo anterior, conjugado con otros factores, laborales, de seguridad, estado de salud y clima, han llevado a que el 10% de los refugiados del estudio hayan decidido abandonar la Ciudad de México y migrar internamente a otros estados de la República.

Con respecto al derecho a la educación a nivel nacional la información disponible no es alentadora, pues ésta señala que alrededor de un millón 400 mil niñas y niños quedan fuera de la escuela; seis millones de personas adultas son analfabetas; el 64% de las mujeres indígenas

⁴⁵ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Ciudad de México, 2009, p. 937.

⁴⁶ Ley de Hospitalidad, Interculturalidad y Atención a Migrantes en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 7 de abril de 2011, artículo 1.

⁴⁷ Ibidem, artículo 13, fracción III.

⁴⁸ Estudio sobre la integración local de personas refugiadas en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México. Febrero 2009. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7360.pdf?view=1>

mayores de 65 años no saben leer ni escribir⁴⁹. Por otra parte, en lo relativo a la calidad en la educación y la infraestructura de las escuelas telesecundarias del país, en el *Informe Alternativo de Organizaciones Civiles e Instituciones Académicas sobre la Situación del Derecho a la Educación en México*, realizado en el 2010, se señaló que los principales afectados por recibir el peor trato en materia de oportunidades educativas son las personas que provienen de los estratos más pobres de la sociedad mexicana entre los que se cuentan, esencialmente, los niños, niñas y jóvenes indígenas y migrantes⁵⁰.

En materia de derechos laborales, en 2010 la CDHDF registró una queja por la probable violación del derecho al trabajo de personas migrantes. Acorde con el estudio de ACNUR⁵¹ sobre la integración de los refugiados en México, las personas provenientes de Asia y del Medio Oriente, así como la población refugiada que vive fuera de la Ciudad de México, reportan pocos obstáculos y menores experiencias negativas en cuanto al empleo y el ingreso. Por su parte, las personas refugiadas que residen fuera de la capital del país coinciden en que, para ellos, fuera de la Ciudad de México hay mayores posibilidades de encontrar un trabajo sobre todo por la mayor diversidad de las ofertas laborales así como por la menor competencia⁵².

En la Ciudad de México al primer trimestre del 2011, el INEGI estima que existen 1,001,870 personas trabajando en el área de servicios diversos, entre los que están los servicios domésticos⁵³, sin embargo no hay una estimación fiable acerca de cuántas de éstas son personas migrantes; a pesar de ello, lo que sí se ha reconocido es que forman un grupo importante cuyas condiciones laborales no están completamente protegidas. Por ello, la aprobación del *Convenio* y de la *Recomendación Sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos*, ambas realizadas en el marco de la 100ª Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo⁵⁴ (OIT), representan un oportunidad en la materia, sobre todo para esta ciudad donde se estima que al menos 250,000 personas⁵⁵ están empleadas en el servicio doméstico.

⁴⁹ *Informe alternativo de organizaciones civiles e instituciones académicas sobre la situación del derecho a la educación en México, en ocasión de la visita a México de Vernor Muñoz, relator especial sobre el derecho a la educación de la ONU*, México, febrero de 2010, p. 3. Disponible en http://132.247.1.49/RelatorDE/Documentos/InformeAlternativoDt_EDUCACION2010.pdf

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Estudio sobre la integración local... Op cit, p. 17.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Los datos disponibles para el 2010, hacen referencia a la información que, desagregada en el sector de los servicios, permitía determinar con mayor precisión la cantidad de personas que se desempeñan en el servicio doméstico, las cuales al corte hecho al 3er trimestre del 2010, eran 1,962,126 a nivel nacional. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826 Sin embargo, según los datos disponibles para 2011, la información a este respecto es limitada. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Sistema para la Consulta de Indicadores Estratégicos InfoLaboral, 1er Trimestre de 2011*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/TriPreliminar.aspx?s=est&c=14042&p=>

⁵⁴ La conferencia se realizó del 1° al 17 de junio 2011 en Ginebra, Suiza.

⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Impulsará CDHDF derechos de trabajadoras del hogar en próxima Conferencia Internacional del Trabajo, Boletín 186/2011, 26 de Mayo de 2011.

F) Acciones Específicas de la CDHDF en el tema de la migración

i. Solicitud Conjunta de Medidas Cautelares

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en julio de 2011, en conjunto con el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (El Salvador); Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Honduras); Instituto para las Mujeres en la Migración (México); Casa del Migrante de Saltillo (México), Frontera con Justicia A.C. y Humanidad Sin Fronteras A.C. (México); Albergue de Migrantes Hermanos en el Camino A.C. (México); Sin Fronteras IAP (México); la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho A.C. (México); la Federación Internacional de Derechos Humanos (México) y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, solicitó medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con la finalidad de que México y los gobiernos centroamericanos garanticen la integridad y los derechos tanto de víctimas como de testigos e imputados en el caso de la matanza de San Fernando y las fosas clandestinas encontradas en el norte del país. En las medidas se solicita al Estado que procure la organización de sus instituciones para que se logre la individualización de las víctimas y la cooperación para una investigación efectiva, que entre otras cosas debe garantizarse a partir de conformación de un grupo de expertos -que puede estar a cargo de la Organización de las Naciones Unidas -que asesoren y coadyuven con el gobierno mexicano en las investigaciones.

Con respecto de las víctimas, en dichas medidas se solicita que éstas reciban la información completa y objetiva sobre las acciones que el gobierno mexicano está tomando para la investigación de los hechos y, en especial, para la identificación de los restos; que se garanticen la sufragación de los gastos de traslado de los restos identificados a través de los estándares reconocidos internacionalmente; que la información que el Estado mexicano divulgue respecto de estos casos se lleve a cabo de acuerdo a los derechos de seguridad personal, vida y derecho a la intimidad de las víctimas y testigos; que se garantice la debida obtención, preservación y cadena de custodia de las evidencias e informe sobre las instancias competentes que tuvieron intervención en cada una de las etapas de ésta, así como que el gobierno mexicano se cerciore de identificar plenamente a las víctimas y no lleve a cabo la entrega de restos hasta en tanto la autoridad no garantice que se han obtenido debidamente todos los elementos necesarios para preservar evidencias fundamentales en el marco de la investigación del delito y la determinación de la causa de muerte, entre otras peticiones.

ii. Emisión de Boletines

Como parte de la preocupación de la CDHDF respecto de la vulneración de los derechos de las personas migrantes, se ha contribuido a la discusión y formación de opinión pública a través de la emisión de boletines en los que este organismo público autónomo ha expresado su postura respecto de la violación sistemática de derechos y ha denunciado hechos que han atentado contra la integridad y los derechos de las personas migrantes en el país. De esta manera, de 2010



a la fecha se han emitido 25 boletines relacionados con la situación de las personas migrantes, entre los que destacan los que urgen a la autoridades a implementar medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos de personas migrantes⁵⁶ y los posicionamientos relativos a la Ley SB1070 en el estado de Arizona, así como por la discusión y aprobación de la Ley de Migración en la Cámara de Diputados y el caso del secuestro masivo de migrantes irregulares en Veracruz en junio del presente año.

G) Hechos que necesitan documentarse y visibilizarse en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana

En la Ciudad de México y la Zona Metropolitana se advierte la presencia de fenómenos ligados al tema migratorio que si bien no están lo suficientemente documentado, conviene señalarlos a fin de avanzar en su visibilización e investigación.

i. Refugiados

Estos casos son, entre otros, el de las personas refugiadas que históricamente han venido a la Ciudad de México en momentos coyunturales, como sucedió con el caso de los haitianos que, después del terremoto acaecido en enero de 2010, llegaron al país un total de 1,011 personas⁵⁷ con la forma migratoria de no inmigrante en la modalidad de razones humanitaria. Con respecto de este grupo de refugiados no existe información suficiente para referir su nivel de integración, aunque de antemano se sabe que el desconocimiento del idioma y el de los empleadores respecto a sus formas migratorias que les permite laborar en el país y la falta de recursos propios al momento de abandonar la isla⁵⁸, representan para estas personas obstáculos que tanto el Gobierno Federal como el de la Ciudad de México deberían considerar para disminuir su afectación.

ii. Derecho a defender derechos humanos de personas migrantes

Las y los defensores de los derechos de las personas migrantes se encuentran en una situación de extremo riesgo ya que pueden representar un obstáculo serio para la delincuencia al constituirse como un factor intermedio que se opone a la explotación del tráfico de las personas migrantes, además de ser una voz crítica que señala constantemente las omisiones y complicidades del Estado respecto de los abusos y delitos cometidos contra las personas migrantes. En este contexto, las y los defensores que desempeñan sus labores humanitarias a lo largo de la ruta migrante se encuentran expuestos a un nivel de vulnerabilidad crítico. Estos hechos alcanzan a la zona del Valle de México que en meses recientes, fue el escenario donde el refugio San Juan Diego, ubicado en la localidad de Lechería, recibió amenazas de ser quemado y

⁵⁶ CDHDF. "CDHDF urge implementar medidas cautelares eficaces a favor del refugio Belén, Posada del Migrante, en Saltillo", en *Boletín 79/201107* de marzo de 2011, disponible en: <http://bit.ly/pRP9AS>; CDHDF. "CDHDF urge implementar de manera eficaz las medidas cautelares a favor del albergue *Frontera Digna* en Coahuila", en *Boletín 164/2011*, 11 de mayo de 2011, disponible en: <http://bit.ly/pOM7bt>

⁵⁷ Sin Fronteras. *Haitianos en México tras el terremoto 2010: Una experiencia de trabajo psicosocial en situaciones de emergencia*, Junio de 2011, México, p. 5.

⁵⁸ *Ibid.*



atacar a quienes en él se encuentran en febrero de 2011⁵⁹. Aunque las amenazas no se han cumplido, las condiciones de riesgo persisten, por lo que es necesario plantear estrategias coordinadas, incluso a nivel metropolitano, para garantizar el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la integridad personal de las personas migrantes.

iii. Trata de personas

La migración tiene una estrecha vinculación con la trata de personas, sobre todo cuando se asocia al tema de la delincuencia organizada y a controles migratorios que, en los hechos, ponderan la persecución de las personas migrantes antes que su debida protección y aseguramiento de sus derechos como víctimas. De acuerdo con la Convención Belém do Pará, las mujeres se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad cuando se encuentran en situación de migrantes o privadas de su libertad⁶⁰. El caso de la Ciudad de México el tema es trascendente puesto que existen personas extranjeras en condiciones irregulares⁶¹ en situación de trata, mayoritariamente mujeres y niñas⁶², tal como se ha documentado con los recientes operativos policiales y ministeriales en determinadas zonas de la Ciudad⁶³. Sin embargo, a pesar de la gravedad del problema, tal como lo ha señalado el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos⁶⁴, no existe un Diagnóstico específico que considere todas las dimensiones del fenómeno de la trata de personas, entre ellas el papel de la Ciudad como un “mercado”, el tipo de víctimas que este delito y las implicaciones del mismo con el fenómeno migratorio tanto interno como internacional. Por otra parte, lo que sí existe es el *Human Trafficking Assesment Tool for Mexico* realizado en 2009 por la *American Bar Association*, que detectó 47 bandas dedicadas a la trata de personas para su explotación sexual y laboral y situó a la Ciudad de México⁶⁵, junto Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Quintana Roo, como estados donde existen más riesgo y altos índices de incidencia de esta actividad criminal⁶⁶.

⁵⁹ Grupo Fórmula. “Reciben amenazas de muerte migrantes y líder de albergue en Lechería: Amnistía Internacional”, 4 de Febrero de 2011. Disponible en <http://bit.ly/p5ZVez>

⁶⁰ Artículo 10 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém Do Pará, Organización de las Naciones Unidas, 5 de marzo de 1995.

⁶¹ “INM y PGR descubren extranjeras en giros negros del Distrito Federal”, en *La Prensa*, 18 de marzo de 2011. Disponible en: <http://bit.ly/n14apF>

⁶² Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, *Informe: Observatorio en contra de la trata de personas con fines de explotación sexual*, Distrito Federal, Abril de 2011. p.135.

⁶³ “Arraigan a siete por trata de personas tras operativo en La Merced”, en *Excélsior*, 23 de mayo de 2011, disponible en: <http://bit.ly/o8SstV>

⁶⁴ *Informe: Observatorio en contra de la trata de personas...Op. cit.*, p. 12.

⁶⁵ El informe señala que la mayoría de las víctimas de comercio sexual son migrantes de otros estados del país. Sin embargo también existe un sector importante de mujeres de Argentina, Brazil, Cuba, Venezuela, Rusia y Hungría. American Bar Association. *Human Trafficking Assesment Tool for Mexico*. Marzo de 2009, p. 8.

⁶⁶ Las redes de estos grupos criminales, asienta el informe, tienen liderazgos identificados a nivel continental, distribuidos entre Estados Unidos, México y naciones centroamericanas. American Bar Association., *Op. cit.*, p. 29.

iv. Subregistro de recién nacidos

Con respecto del tema del derecho a la identidad y a la nacionalidad⁶⁷, en el Diagnóstico de Derechos Humanos se dio cuenta de la discriminación que ocurre en los juzgados al negar el acceso al registro de hijos e hijas de migrantes, pues les exigen a la madre y al padre acreditar la estancia legal en el país. Otra condicionante para el acceso a este servicio es el desconocimiento por parte de los progenitores de los trámites, costos y lugares donde realizar el registro de sus hijos⁶⁸. Todo esto genera un subregistro de recién nacidos en la Ciudad, lo que representa en lo inmediato un obstáculo para acceder a otros derechos.

H) Aspectos de la nueva Ley de Migración

Con respecto de la política migratoria nacional es preciso decir que los cambios desde la última visita de la relatoría han sido lentos, pues fue hasta julio de 2008 (6 años después de la visita *in loco*) cuando se derogaron y reformaron los artículos del 118 al 125 de la Ley General de Población (LGP) con el objetivo de despenalizar la migración indocumentada para equipararla con una infracción administrativa. Por otra parte, en noviembre de 2010 (8 años después), se decretaron las modificaciones a los artículos de la LGP que negaban o restringían el acceso de las personas extranjeras a los servicios del Estado, a la atención de quejas en materia de derechos humanos, de acceso a la justicia o que obligaba a los extranjeros acreditar su legal estancia en el país ante cualquier autoridad mexicana antes de solicitar algún servicio. En la Ley de Migración aprobada este año, ambas reformas quedaron asentadas formalmente al establecerse que la migración irregular es, de acuerdo con los artículos 2 y 68, una falta administrativa mientras que en los artículos del 6 al 15 se estableció que, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán entre otros, acceso a servicios educativos, de atención médica, del registro civil, derecho a la preservación de la unidad familiar, acceso a la justicia y al debido proceso, a la información y a presentar quejas en materia de derechos humanos. Finalmente, la obligación a ser tratados *sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos*, por parte de las autoridades quedó asentada en el artículo 67 de la misma Ley.

En cuanto al tema de las personas aseguradas en las estaciones migratorias, la observación de la relatoría fue que los tiempos de detención en las estaciones migratorias eran excesivos⁶⁹ y que la misma era una práctica común de control migratorio que debería tender a disminuir pues existen más opciones que la mera restricción de libertad de movimiento. Sobre este asunto en particular, como se detallará más adelante, si bien el Gobierno Federal ha implementado programas de mejoramiento y dignificación de las condiciones físicas en las estaciones

⁶⁷ Al respecto existen diversos instrumentos internacionales, como en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que coinciden en lo esencial con el derecho de tener un nombre y una identidad propia. De manera particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 24.2 y la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 7° señalan que toda persona deberá ser registrada inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

⁶⁸ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ciudad de México, 2009. p. 825.

⁶⁹ Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de su Familias. *Visita in loco a México*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002, párrafo 414, disponible en: <http://bit.ly/onThYG>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

migratorias, aún persisten condiciones que preocupan, no por las condiciones en sí de los lugares, eufemísticamente llamados de alojamiento, sino por la normalización de la práctica de asegurar, hasta 60 días hábiles⁷⁰ o más, de manera cotidiana las personas migrantes cuyo estatus no sea regular en el país, mientras se resuelve su situación migratoria.

De acuerdo con el informe de la Relatoría del año 2002, las organizaciones de la sociedad civil ya advertían los riesgos del “Plan Sur” que en los hechos significaba la institucionalización de la participación de las fuerzas policiales y las fuerzas armadas en el aseguramiento de las personas migrantes indocumentadas, pues ello traería como consecuencia el incremento de las condiciones de clandestinidad y riesgo para la internación y tránsito por el país⁷¹. En este sentido, el paso del tiempo ha evidenciado que la *persecución* de la migración irregular no ha cumplido con el objetivo principal de disminuir su intensidad. Sin embargo, lo que sí ha logrado es incrementar las violaciones a derechos humanos y las ganancias de la delincuencia⁷² a través del negocio ilícito de traficantes y tratantes de personas, sobre todo en las fronteras norte y sur con ganancias cercanas a los USD \$6,600,000 anuales⁷³.

Finalmente, si bien aún no se ha elaborado el Reglamento de la Ley de Migración, es importante hacer notar que se debe evitar repetir los excesos del anterior Reglamento de la Ley General de Población que facultaba a la autoridad migratoria a auxiliarse de la fuerza pública, incluso de manera verbal, para realizar actividades de control y aseguramiento migratorio. Lo anterior es preocupante pues ha incentivado la participación de la fuerza pública e incluso de las fuerzas armadas en actividades ajenas a sus funciones habituales, con un componente de opacidad que se torna en un escenario propicio para vulneración de derechos. En este sentido se debe urgir al Estado a que en el próximo Reglamento se reduzcan al máximo los supuestos de participación de autoridades diferentes a la migratoria en operativos de revisión y control migratorio, ponderando el nivel de especialización que se requiere para estos fines y asegurando la transparencia de la actuación, así como la identificación plena de las autoridades que, en este contexto, pudieran cometer abusos o irregularidades. Cabe señalar que en junio de 2009, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los migrantes, Jorge Bustamante, señaló que el

⁷⁰ Ley de Migración, artículo 111 Fracciones I, II, III y IV. Si bien en esta Ley se introducen figuras administrativas como el “aseguramiento” o “presentación”, en la práctica estas figuras son altamente cuestionables y equiparables con la privación de la libertad de las personas sujetas a proceso pues actúan limitando el derecho a la libertad de y seguridad personales así como el derecho de circulación y residencia.

⁷¹ Lo anterior se ha dicho en varios informes especializados; ejemplo de ello es el recientemente publicado que señala que esta estrategia del *Control migratorio* “no elimina los flujos de tránsito irregular y si conlleva costos para la seguridad y los derechos humanos de esos migrantes”. Organización de Estados Americanos. *Migración Internacional en las Américas: Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2011*, OCDE, CEPAL, OEA. Washington, 2011. p. 176. Disponible en: <http://bit.ly/q9Zpyt>

⁷² *Visita in loco a México...* Párrafo 371, disponible en: <http://bit.ly/onThYG>

⁷³ Antonio Mazzitelli, representante de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la prevención del Delito, señaló que solamente en 2010, el tráfico de indocumentados hacia Estados Unidos generó ganancias por alrededor de 6 mil 600 millones de dólares, desplazando a las ganancias económicas derivadas del narcotráfico. “Negocio, trata de personas”, en *El Informador*, 29 de marzo de 2011, disponible en: <http://bit.ly/qluaRK>



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 México⁷⁴.

I) Conclusiones

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. La reforma constitucional en materia de derechos humanos es una acción notable del Estado mexicano pues, en teoría se dota de elementos para hacer exigibles derechos reconocidos internacionalmente al elevarlos a rango constitucional. En este contexto, es imprescindible exhortar al Estado mexicano a que adecúe a los estándares internacionales⁷⁵ tanto las detenciones o aseguramientos de las personas migrantes irregulares como las condiciones, calidad y disponibilidad de los servicios que presta en las estaciones migratorias. Por otra parte, se debe instar al Estado mexicano a brindar debida protección a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la verdad a partir de investigaciones independientes y contundentes, así como a actuar de manera coordinada con los demás gobiernos involucrados en el tema migratorio en donde la delincuencia organizada transnacional actúe, a fin de atacar la impunidad, las diferentes etapas de actuación de los grupos criminales y sus estructuras de protección.

Por esta razón, esta Comisión de Derechos Humanos sostiene que se debe instar al Estado Mexicano a adecuar la nueva Ley de Migración a los compromisos jurídicos asumidos de manera local e internacional, a fin de evitar que ésta genere condiciones que promuevan la criminalización y endurecimiento de los controles migratorios, así como a procurar prácticas migratoria que ofrezcan garantías de protección a las personas migrantes y se pueda romper la inercia de sostenida por varios años por un marco normativo que avaló la persecución de las personas migrantes irregulares y vedó el acceso a derechos básicos.

En lo que respecta a la Ciudad de México es notable que se ha avanzado en la creación Leyes específicas que idealmente deben ofrecer un marco de garantías para que las personas

⁷⁴ "ONU revela excesos de militares contra migrantes", El Heraldo, 2 de junio de 2009, disponible en <http://bit.ly/p3N9V9>

⁷⁵ A este respecto la CIDH ha señalado la excepcionalidad que la privación de la libertad debe tener y la necesaria elevación del estándar de esta medida ya que las infracciones migratorias en sí mismas no son equiparables a actos delictivos cuya respuesta deba ser de carácter penal. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Estados Unidos)*, 4 de abril de 2001. párrafo. 221 Disponible en: <http://bit.ly/p6uSpx>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

migrantes y refugiadas tengan acceso a los derechos que les permitan tener una calidad de vida adecuada. La Ley de Interculturalidad, si bien aún no cumple seis meses, su operacionalización y transformación en política pública representan ya un reto importante para el gobierno local. La idea es ambiciosa e intenta responder al reto que plantea la división de competencias entre los poderes federales y locales, en el que los segundos se ven obligados a garantizar bajo criterios de equidad el disfrute en el acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.