



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ANEXO AL COMUNICADO DE PRENSA 82/11

OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA RELATORIA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES DE LA CIDH A MEXICO

Ciudad de México, México, 2 de agosto de 2011 - La Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita a México del 25 de julio al 2 de agosto de 2011. A continuación se presentan las Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre la visita. Asimismo, la CIDH preparará un Informe Final que se hará público a principios del 2012.¹

El objetivo principal de la visita fue observar la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en México. La delegación estuvo compuesta por el Comisionado Felipe González Morales, Relator sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias; Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo de la CIDH; Álvaro Botero Navarro, Abogado Especialista de la Relatoría y María Isabel Rivero, Directora de Prensa y Difusión.

En el marco de la visita, la delegación de la CIDH visitó la Ciudad de México; Oaxaca e Ixtepec, en el Estado de Oaxaca, Tapachula y Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas; Tierra Blanca y Veracruz, en el Estado de Veracruz; y Reynosa y San Fernando, en el Estado de Tamaulipas. Durante la visita la Relatoría sostuvo reuniones con autoridades del orden federal, estadual y municipal;² con organizaciones de la sociedad civil;³ así como con organismos internacionales con sede en México.⁴

¹ Esta es la segunda visita que la Relatoría de la CIDH sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias realiza a México. La primera visita la realizó el Relator Juan Mendez en 2002.

² Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Migración, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de las Mujeres y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Autoridades de Gobierno del Estado de Oaxaca, Autoridades de Gobierno del Estado de Chiapas, Autoridades de Gobierno de Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, Autoridades de Gobierno de Tamaulipas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Consejo de la Judicatura Federal.

³ Amnistía Internacional (Sección México), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de los Derechos del Migrante, Cohesión Comunitaria e Innovación Social, Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH), ENLACE Comunicación y Capacitación, Foro Migraciones, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, i(dh)eas - Litigio Estratégico en Derechos Humanos, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, Iniciativa Frontera Norte, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Movimiento Migrante Mesoamericano, Organización de Refugiados en México, Proyecto El Rincón de Malinalco, Sin Fronteras, Mesa Nacional para las Migración en Guatemala (MENAMIG), Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, Asociación Red Comités de Migrantes y Familiares de Honduras (COMIFAH), Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH), Consejería en Proyectos, Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, Centro de Derechos Humanos del Usumacinta, Comité de Derechos Humanos de Tabasco, Médicos del Mundo, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones, Universidad Nacional de Lanús (Argentina), Centro de Dignificación Humana, Albergue de Migrantes de Acayucan, Albergue de Migrantes Hermanos en el Camino de Ciudad Ixtepec, Albergue Decanal Guadalupano de Tierra Blanca, Albergue Nuestra Señora de Guadalupe de Reynosa, Albergue Cristiano Senda de Vida de Reynosa, Casa del Migrante de Saltillo, Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Casa San Juan Diego y San Francisco de Asís de Matamoros, Centro de Derechos Humanos del Migrante de Ciudad Juárez, Red de Casas

Continúa...

La Relatoría de la CIDH agradece la invitación realizada por México para realizar la visita. En especial, la Comisión Interamericana expresa su agradecimiento a las autoridades federales y de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tamaulipas por la colaboración brindada antes y durante la realización de la visita.

Igualmente, la Relatoría de la CIDH desea hacer un reconocimiento especial a la labor que realizan en México y en otros países de la región las organizaciones de derechos humanos de los migrantes. La Relatoría destaca la articulación de las organizaciones de la sociedad civil tanto a nivel nacional como regional para trabajar en conjunto, presentar información y testimonios con relación a distintas temáticas que afectan a las personas migrantes.

La Relatoría fue creada en 1997 y tiene como mandato adoptar acciones orientadas a la protección y promoción de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias, quienes debido a las condiciones de vulnerabilidad en las que suelen encontrarse están particularmente expuestos a violaciones de sus derechos humanos. Para llevar a cabo dicho mandato, las funciones principales de la Relatoría son: generar conciencia en cuanto al deber de los Estados de respetar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias; presentar recomendaciones específicas a los Estados miembros de la OEA sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas en su favor; elaborar informes y estudios especializados sobre la situación de los trabajadores migratorios y sobre temas relativos a la migración en general; y actuar con prontitud respecto a peticiones o comunicaciones en donde se señale que los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA.

La Relatoría ha recibido información sobre la situación de los migrantes en varios países de la región y con base en su mandato y funciones ha respondido mediante la elaboración de informes temáticos y de país, realizando solicitudes de información a los Estados, audiencias y visitas in loco a los Estados, así como coadyuvando en la tramitación de casos individuales y medidas cautelares. Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión y Corte, han contribuido en el establecimiento de estándares interamericano que deben ser implementados por los Estados. En este sentido es importante destacar el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre *Inmigración en Estados Unidos: Detención y Debido Proceso*, la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados* (OC-18/03) y la reciente decisión de la Corte con relación al caso *Vélez Loor vs. Panamá*.

CONSIDERACIONES GENERALES

Las cifras sobre migración a nivel mundial evidencian un importante aumento en las últimas décadas. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Actualmente hay en el mundo 214 millones de migrantes internacionales, de los cuales 65 millones migraron durante los últimos diez años. Las previsiones de la OIM indican que para el año 2050, habrá 405 millones de migrantes en el mundo. En este contexto, México tiene la particularidad de ser un país de origen,

...continuación

YMCA de Menores Migrantes de Baja California, Coalición Pro Defensa del Migrante de Tijuana, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR), Unidad Oaxaca del Instituto Politécnico Nacional (IPN), Comité de Familiares Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), La 72, Hogar Refugio para Personas Migrantes, Grupo Civil de Honduras, Las Patronas de Orizaba, Albergue Por la Superación de la Mujer, Albergue Jesús el Buen Pastor, Albergue Belén, Colegio de la Frontera Sur.

⁴ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

tránsito, destino y retorno de migrantes. Según la OIM, México es el principal país de emigración del mundo, con 10.1 millones de personas viviendo en el extranjero, que representa alrededor del 10% de la población total del país. Asimismo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 México contaba con 3.290.310 migrantes internos. Adicionalmente, en la actualidad el corredor migratorio México-Estados Unidos es el de mayor movimiento del mundo, con un tránsito de 11.6 millones de emigrantes en 2010. En lo que respecta a migración irregular en tránsito por México, el Instituto Nacional de Migración (INAMI) ha señalado que al año ingresan a México aproximadamente 140 mil migrantes indocumentados, la mayoría provenientes de Centroamérica. Sin embargo, funcionarios estatales y organizaciones de la sociedad civil reconocen que la cantidad de migrantes es mucho mayor, y que podría situarse en aproximadamente 400 mil personas por año. La mayoría de estos migrantes internacionales transitan por México con destino a Estados Unidos de América del Norte, el país con mayor cantidad de inmigrantes internacionales, con 42,8 millones, de los cuales aproximadamente la cuarta parte son inmigrantes mexicanos.⁵

El derecho internacional reconoce que los países pueden establecer mecanismos para controlar el ingreso y la salida de extranjeros de su territorio. Asimismo, establece que las acciones en este sentido deben realizarse dentro del pleno respeto a los derechos humanos, y que la observancia de principios fundamentales como la no discriminación y los derechos a la libertad e integridad personal no pueden subordinarse a la implementación de los objetivos de las políticas públicas. Por consiguiente, todas las regulaciones y políticas que adopten los Estados en la gestión migratoria deben ajustarse a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado.

Sin perjuicio de la obligación que le compete a cada Estado de respetar los derechos humanos de los migrantes dentro de su territorio, el fenómeno de la migración debe ser evaluado desde una perspectiva regional y multilateral, que comprenda las responsabilidades que atañen a todos los países; los de origen, tránsito y destino. La Relatoría enfoca el tema desde esa perspectiva, entendiendo que al ser la migración un fenómeno humano que trasciende fronteras, las respuestas por parte de los Estados también deben involucrar a todos los países concernidos en el proceso de la movilidad humana. En este sentido, las audiencias regionales convocadas por la CIDH sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes, así como las visitas realizadas a países específicos, buscan abordar la migración como un fenómeno regional y no nacional.

En su visita a México, la Relatoría de la CIDH recibió información sobre importantes avances registrados en materia migratoria, especialmente la nueva Ley de Migración aprobada en 2011. Por otro lado, la Relatoría constató las graves situaciones que viven los migrantes, tanto extranjeros como mexicanos, en su tránsito por México. La Relatoría recibió información sobre serios problemas de inseguridad de los migrantes. Durante su tránsito por territorio mexicano, los migrantes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros y violaciones sexuales. Asimismo, los migrantes extranjeros son también víctima de discriminación. En este sentido, la aprobación de la nueva Ley de Migración, si es reglamentada e implementada adecuadamente, podría constituir un primer paso hacia la resolución de algunos de estos problemas, pero también generará nuevos desafíos que sólo podrán ser resueltos a través de la coordinación internacional con otros Estados, especialmente los que están geográficamente cerca de México.

⁵ OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. Ginebra, 2010, p. 156.

OBSERVACIONES PRELIMINARES

La Relatoría de Migrantes de la CIDH destaca las recientes reformas emprendidas por el Estado en materia legislativa y administrativa tendientes a brindar una mejor protección de los derechos humanos de las y los migrantes. Asimismo, la Relatoría reconoce el compromiso demostrado por el Estado mexicano a nivel internacional en materia de promoción de tratados internacionales y regionales de derechos humanos, así como el hecho de que el Estado haya ratificado todos los tratados interamericanos en materia de derechos humanos. En particular, la Relatoría destaca el importante rol de México en la promoción de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Asimismo, la Relatoría celebra la decisión del Estado mexicano de reconocer la competencia para recibir y considerar comunicaciones individuales del Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

Asimismo, de relevancia fundamental, no sólo para los migrantes, sino para todos los habitantes de México, es la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial el 10 de junio de 2011. Esta reforma eleva a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México y establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de conformidad con la ley secundaria.

La Relatoría reconoce asimismo la importancia del decreto del 21 de julio de 2008, mediante el cual se despenalizó el ingreso de personas indocumentadas al territorio mexicano y se derogaron disposiciones de la Ley General de Población, que imponían prisión de 18 meses a 10 años a los migrantes irregulares.⁶ Asimismo, la Relatoría considera positivo que se haya reformado en 2010 el artículo que penalizaba a los migrantes que reincidían en su ingreso indocumentado. Otra reforma importante ha sido la del artículo 67 de la Ley General de Población, en vigor desde el 23 de noviembre de 2010, conforme a la cual no se puede negar o restringir a los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria, la atención de quejas en materia de derechos humanos y de procuración de justicia, con lo cual se garantiza en la ley la igualdad de acceso a la justicia.

La Relatoría destaca además como un desarrollo de suma importancia la aprobación de la Ley de Migración, que entró en vigor el 26 de mayo de 2011. Esta ley representa un avance significativo para el reconocimiento y protección de los derechos humanos de los migrantes. La implementación y reglamentación de la nueva Ley de Migración puede representar un cambio paradigmático en la atención y el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Algunos de los principales avances reconocidos en la ley, entre otros, son el libre tránsito para migrantes, el reconocimiento del interés superior del niño y la unidad familiar como principio rector, el reconocimiento de los derechos a la justicia, la educación, la salud y al registro civil para los migrantes y sus familiares independientemente de su estatus migratorio, la ampliación de procesos de regularización migratoria, la definición de apátrida y la extensión de visado para personas que requieren de protección especial, tales como solicitantes de condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida. Si bien muchos de estos derechos ya tenían rango constitucional, la incorporación de los mismos en una ley especial contribuirá a fortalecer el goce efectivo de los mismos.

⁶ Acorde con las recomendaciones hechas por la Relatoría en el Informe elaborado tras su primera visita a México en el 2002.

Todos estos cambios a partir del 2008 constituyen el inicio de un proceso de reforma migratoria sin precedentes en la historia reciente mexicana. La profundización de este cambio mediante reformas normativas y reglamentarias adicionales, consultadas con la sociedad civil mexicana y con una implementación y difusión amplia en todo el país, representará un cambio del paradigma migratorio con impacto significativo en México y el mundo. La Comisión está a disposición del Estado mexicano para contribuir en este importante desarrollo.

La Comisión entiende que la ley tiene muy poco tiempo de haber entrado en vigencia y por consiguiente, muchos aspectos de la misma aún no han sido implementados. En este sentido, la difusión y promoción de la ley debe hacerse de manera rápida y eficiente para asegurar que todas las personas que tienen vinculación con la implementación de la ley estén debidamente capacitadas en el menor tiempo posible.

Sin perjuicio de los avances mencionados, la Relatoría expresa su preocupación por aspectos que ameritan la atención del Estado. Una parte sustancial de la nueva Ley de Migración se encuentra pendiente de ser reglamentada. La reglamentación de la ley será fundamental para lograr el goce pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la misma. La Relatoría de la CIDH expresa su preocupación debido a que muchos sectores no están siendo consultados adecuadamente sobre la reglamentación de la ley, en particular las organizaciones de la sociedad civil, y queda muy poco tiempo para que dicha consulta pueda ser realizada de manera eficiente. La fecha de vencimiento para aprobar el Reglamento es el 26 de noviembre. Es de suma importancia que en el proceso de reglamentación de la ley sean consultados todos los sectores del Estado y de la sociedad civil que tienen relación con la situación de los migrantes. En este sentido es fundamental que el Gobierno Federal consulte a los Gobiernos estatales y a las legislaturas locales de todos aquellos Estados con un interés especial en la situación migratoria. Asimismo, existen numerosas organizaciones de la sociedad civil que realizan una labor importante para la protección de los migrantes y promoción de sus derechos que deben ser consultadas para la elaboración del reglamento.

Adicionalmente, la Relatoría manifiesta su preocupación en cuanto a que la Ley de Migración no incorpora el principio de la excepcionalidad de la detención. En el Informe sobre *Inmigración en Estados Unidos: Detención y Debido Proceso* la Comisión expresó que “para satisfacer las garantías contenidas en los artículos I y XXV de la Declaración Americana, los Estados Miembros deben establecer leyes y políticas de inmigración que partan de una presunción de libertad --el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios-- y no de una presunción de detención. La detención únicamente es permisible cuando, después de llevar a cabo una evaluación individualizada, se considera que es una medida necesaria para dar cumplimiento a un interés legítimo del Estado, como asegurar la comparecencia de una persona al trámite de determinación de estatus migratorio y posible deportación. El argumento de que la persona en cuestión representa una amenaza para la seguridad pública, sólo es aceptable en circunstancias excepcionales en las cuales existan serios indicios del riesgo que representa una persona. La sola existencia de antecedentes penales no es suficiente para sustentar la detención de un inmigrante una vez ha cumplido la condena penal. En todo caso, se deben explicar las circunstancias particulares por las cuales se considera ese riesgo. Las razones que sustentan la procedencia de la detención deben ser claramente establecidas en la correspondiente decisión”.⁷

Según datos oficiales del Instituto Nacional de Migración de México, durante el año 2010 las autoridades detuvieron en estaciones migratorias a 69.903 migrantes en situación irregular. La información recibida durante la visita indica que el principio de la excepcionalidad de la detención no está garantizado ni en la ley ni en la práctica actual.

⁷ CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detención y Debido Proceso*, 2010, párr. 39.

Detenciones y Estaciones Migratorias

En consideración de la naturaleza excepcional y administrativa que debe tener la detención de los migrantes, las condiciones de detención adquieren una relevancia especial. La CIDH considera que, en términos generales, las instalaciones y el trato a los internos en las Estaciones Migratorias no se corresponden con la naturaleza administrativa de la detención de migrantes. En muchos casos, la Relatoría pudo comprobar que los cuartos de los migrantes no cuentan con una adecuada circulación de aire, en lugar de ventanas tienen pequeñas rendijas que dificulta la entrada de luz y se utilizan rejas estilo carcelario para dividir los espacios de habitación. Asimismo, se recibió información sobre prácticas como el encierro bajo llave de los migrantes durante horas de la noche y la utilización en algunos casos de celdas de castigo.

La Relatoría recuerda que el hecho de ingresar a un país incumpliendo los requisitos de ingreso constituye a lo sumo una falta administrativa, por lo cual la enorme mayoría de las personas allí detenidas no deberían estar privadas de libertad. Un nuevo paradigma sobre la migración que se ajuste a los estándares internacionales en materia de derechos humanos tiene que incluir la excepcionalidad de la detención y establecer como regla general programas de alternativas a la detención. Asimismo, en aquellos casos en donde la detención sea necesaria, esta debe hacerse siguiendo estrictos protocolos que tengan en cuenta la naturaleza excepcional y administrativa de la misma.

La Relatoría recibió información sobre las dificultades que enfrentan los migrantes para obtener una adecuada representación legal. Adicionalmente, se recibió información de que en ocasiones, las organizaciones de la sociedad civil que desean actuar como representantes legales de los migrantes no pueden obtener dicha representación debido a que se les niega el acceso a las estaciones migratorias, por lo cual no pueden obtener el poder de representación requerido. Esta situación crea un círculo vicioso que impide el acceso a la justicia de los migrantes.

La CIDH comprobó que existen serias dificultades para el ingreso de organizaciones de la sociedad civil a las estaciones migratorias. Los defensores de los derechos de los migrantes y representantes de la sociedad civil informaron que existe amplia discrecionalidad en la determinación de quiénes pueden ingresar. En particular, se informó que se permite el ingreso a organizaciones que efectúan tareas de atención psicológica, orientación religiosa y otros servicios, pero que existen muchas dificultades para el acceso de las organizaciones que realizan tareas de monitoreo sobre la situación de los derechos humanos. Consultadas al respecto, autoridades de Gobierno señalaron que el único requisito es que la organización esté inscrita como asociación civil, pero la delegación comprobó que en la práctica esto no se cumple. La Relatoría considera que se debe permitir el acceso a las estaciones migratorias para fines de monitoreo y fiscalización y que se debe facilitar el ingreso sin aviso previo, en tanto se cumpla con los horarios de visita.

Es importante recordar el estándar establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al establecer que “[s]i bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula *Garantías Judiciales*, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.”⁸

⁸ Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas de 2 de febrero de 2001, párr. 124.

Asimismo, al referirse a los procedimientos de revisión de la detención de migrantes, la CIDH ha señalado que éstos “deben cumplir estrictamente las garantías del debido proceso, incluido el derecho a ser escuchado por un agente imparcial en la toma de decisiones, la oportunidad de presentar pruebas y refutar el argumento del Estado, así como la posibilidad de ser representado por un asesor letrado”.⁹

En este sentido es esencial que se cumpla consistentemente con la notificación consular según lo establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Opinión Consultiva 16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, y tal como fue resuelto por la Corte Internacional de Justicia en el *Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México contra los Estados Unidos de América)*. Asimismo, a fin de que la notificación consular cumpla con su objetivo de proteger los derechos de los migrantes, debe existir coordinación y cooperación con las autoridades de los Estados de origen de los migrantes. La Relatoría comprobó la existencia en las Estaciones Migratorias de oficinas para que los cónsules puedan reunirse con las personas detenidas originarias de sus países. Sin embargo, migrantes detenidos y personal de las Estaciones Migratorias informaron que muchos detenidos no han recibido ninguna visita por parte del Cónsul u otros funcionarios diplomáticos. Esta situación se ve agravada en los casos de países fuera de la región, cuyos cónsules prácticamente no realizan visitas, según fue informada la CIDH.

La Relatoría recibió información, tanto del Gobierno como de la sociedad civil, sobre casos de migrantes que han permanecido en detención por períodos prolongados de tiempo, de varios meses y en ocasiones, superando el año. Esta situación se presenta especialmente en aquellos casos en que son interpuestos recursos para detener la deportación, tales como el amparo. Considerando la naturaleza extraordinaria que debe tener la detención de los migrantes, es especialmente preocupante que el ejercicio regular del derecho a apelar una decisión administrativa afecte seriamente su derecho a la libertad, obligando a los migrantes a tener que escoger entre el ejercicio regular de su derecho o la libertad individual.

La situación de los niños migrantes es de especial preocupación. La Relatoría entrevistó a varios niños y niñas que se encuentran en las Estaciones Migratoria y reconoce la especial preocupación de los encargados de las Estaciones Migratorias de brindarle una especial atención a los niños y niñas. La Relatoría pudo presenciar el buen trato que reciben, la oportunidad de permanecer en espacios especialmente preparados para estar con sus familias, la atención médica y psicológica especial que reciben y las oportunidades de entretenimiento y diversión de que disponen. Sin perjuicio de estas situaciones favorables, es necesario que en base al Interés Superior del Niño, actualmente reconocido en la nueva ley, la detención de un menor en las Estaciones Migratorias este fundamentada únicamente en la preservación de la unidad familiar. Pero inclusive en esos casos, se debe considerar en primer lugar el Interés Superior del Niño y utilizar mecanismos alternativos a la detención, que al mismo tiempo preserven la unidad de la familia. La Relatoría fue informada sobre la inexistencia de protocolos que permitan evaluar la situación especial de los menores y determinar en cada caso qué procedimiento seguir que asegure el respeto del Interés Superior del Niño.

En relación con las condiciones de detención, en su visita a las Estaciones Migratorias de Iztapalapa, en el Distrito Federal, y Siglo XXI, en Tapachula, Estado de Chiapas, la Relatoría constató que, en general, cumplen con condiciones de infraestructura y de higiene adecuadas. Los migrantes detenidos no manifestaron quejas significativas sobre la alimentación que reciben, salvo en algunos casos particulares en que es necesario que se modifique la comida para adecuarla a sus creencias religiosas. En relación con la atención médica, según el testimonio de varios hombres detenidos, ésta no les ha sido proporcionada todas las veces que la han solicitado. La Estación Siglo XXI, que

⁹ CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detención y Debido Proceso*, 2010, párr. 40.

tiene una sección para los hombres, otra para mujeres y una tercera para menores de edad y familias, cuenta con biblioteca, acceso a Internet, canchas deportivas y atención psicológica. Estos servicios podrían ser mejorados, en especial a través de la habilitación del acceso a correo electrónico y otros servicios de comunicación a través de Internet. En el caso de la Estación de Iztapalapa, algunas personas indicaron que recibían tarjetas para realizar llamadas telefónicas, pero otras dijeron que debían pagar por las tarjetas, y adicionalmente las personas allí detenidas no tienen acceso a Internet. La posibilidad de acceso a una comunicación económica, segura y regular es de particular importancia en materia migratoria. La especial situación en la que se encuentran los migrantes, alejados de sus familias y personas conocidas contribuye a aumentar la situación de vulnerabilidad, de inseguridad y de ser afectados emocionalmente.

Adicionalmente, la delegación de la CIDH recibió quejas de niños y adultos hombres detenidos, sobre mal olor en las colchonetas de la estación Siglo XXI, el cual fue corroborado por miembros de la delegación. Uno de los niños indicó que debido a esto, varios de ellos prefieren dormir en el piso o en las bancas de piedra antes que en las colchonetas. La Relatoría destaca la importancia de mantener la higiene y pulcritud de la estación migratoria. La Relatoría recuerda que es imperioso que todas las personas detenidas en el centro puedan salir al aire libre todos los días, y considera que las autoridades de este centro deben garantizar que las personas detenidas tengan diversas opciones de actividades y entretenimientos.

La Relatoría tomó el testimonio de un migrante que estuvo detenido durante varios meses de 2010, quien señaló que en una ocasión fue encerrado en una "celda de castigo" por 48 horas, incomunicado, a oscuras, durmiendo en el piso, y que la celda "estaba llena de excremento por todas las paredes". La Relatoría también recibió el testimonio de otros migrantes, tanto hombres como mujeres, que señalaron que se les mantuvo incomunicados en "celdas de castigo". La Relatoría recuerda que los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de Personas Privadas de Libertad de la CIDH estipulan que debe estar prohibida "en toda circunstancia, la incomunicación coactiva de personas privadas de libertad y la privación de libertad secreta, por constituir formas de tratamiento cruel e inhumano".

Situación de Inseguridad de los Migrantes

La principal preocupación de la Relatoría es la grave situación de inseguridad de los migrantes. Según información recibida del Estado, de organizaciones de la sociedad civil, y a través de testimonios de migrantes y de sus familiares, los migrantes en México son víctimas de desapariciones forzadas, asesinatos, explotación sexual, secuestros y discriminación, entre otras violaciones a sus derechos.

Según información de público conocimiento, en los últimos meses fueron descubiertas fosas clandestinas con numerosos cadáveres que confirmaron la existencia de masacres. La Relatoría recibió el testimonio de migrantes que fueron secuestrados y lograron escapar, así como de personas que buscan a familiares que intentaron emigrar y de los cuales no tienen noticias desde hace meses e incluso años. En San Fernando, Estado de Tamaulipas, la delegación visitó las estaciones de autobús donde se registraron varios episodios de secuestros de personas en marzo de 2011. La delegación recibió a cientos de personas que se trasladaron desde El Salvador, Honduras y Guatemala en la *Caravana Paso a Paso hacia la Paz*, la cual estaba compuesta por 500 personas, entre ellas 150 familiares de migrantes desaparecidos y migrantes que fueron secuestrados. Los testimonios recibidos revelan la tragedia de los migrantes en su tránsito por México.

De especial preocupación fueron los testimonios de personas que dijeron haber sido detenidas por funcionarios del Instituto Nacional de Migración y/o por policías que los habrían entregado a bandas criminales. Sobre este particular, y considerando la información sobre la existencia de numerosos secuestros, la Relatoría insta al Estado de México a investigar la posible vinculación de agentes

estatales en violaciones a los derechos humanos, obligación que se deriva tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, tratados de los cuales el Estado de México es parte. En este sentido, la Relatoría considera que la detención de 17 policías municipales de San Fernando, Tamaulipas, en el marco de las investigaciones por el hallazgo de fosas clandestinas constituye una señal positiva de la voluntad del Estado para investigar, procesar y sancionar a los responsables de estos delitos.

La CIDH recibió el testimonio de una mujer que fue secuestrada y que, durante su cautiverio, fue testigo de la matanza de decenas de personas. Otra mujer relató que durante su secuestro era obligada a golpear a otras migrantes con maderos, mientras que otras mujeres eran obligadas a golpearla a ella. La delegación escuchó testimonios de migrantes que estuvieron secuestradas junto a varios centenares de personas; una de ellas dijo que estuvo retenida en una casa en un medio rural junto a unas 200 personas y otra señaló que había unas 400 personas secuestradas junto a ella. La Relatoría escuchó el testimonio de madres que buscan a sus hijos desaparecidos, así como de esposas, hermanos y hermanas buscando a sus seres queridos. Se recibieron testimonios de violaciones sexuales y violaciones sexuales múltiples durante el período del secuestro. Otro testimonio describió el caso de un migrante que fue secuestrado y cuya familia se vio obligada a vender el terreno en que vivía para poder pagar el rescate. Explicaron que tras su liberación, su familia continúa bajo amenaza y pagando un monto mensual a los secuestradores. La Relatoría escuchó testimonios coincidentes en cuanto a la existencia de secuestros extorsivos, secuestros con fines de explotación sexual, trata y tráfico de personas. En general, las personas que brindaron estos testimonios a la CIDH indicaron que no han denunciado estas situaciones a las autoridades por temor a sufrir represalias de parte de la delincuencia organizada o de agentes estatales. Por su parte, los migrantes y familiares de migrantes que presentaron denuncias expresaron su escepticismo sobre la posibilidad de que las investigaciones avancen y las personas responsables sean juzgadas y sancionadas.

En relación a los casos de trata de personas, la Relatoría recibió información de que este tipo de crimen afecta particularmente a mujeres centroamericanas, que son obligadas a desempeñarse como trabajadoras sexuales. Esta problemática se presenta con mayor frecuencia, aunque no exclusivamente, en los estados de la frontera sur del país, tales como Chiapas, Oaxaca y Tabasco. Al respecto, son las mujeres, en particular niñas y adolescentes, quienes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad de ser explotadas sexualmente en centros botaneros, bares y cantinas. Las mujeres víctimas de trata y tráfico son vendidas por sus secuestradores, coyotes o polleros a otros grupos de la delincuencia organizada, que las obligan a prostituirse o a realizar tareas domésticas en casas de seguridad o lugares en los que tienen secuestrados a migrantes. No obstante, la trata no se circunscribe a las mujeres. La Relatoría recibió información con relación a migrantes hombres que al ser secuestrados son obligados a trabajar en distintas formas para grupos de la delincuencia organizada e incluso a realizar actividades delictivas. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que debido a las particularidades y peligros que rodean a las víctimas de trata y el tráfico de migrantes es difícil brindarles asistencia a las víctimas. Asimismo, señalaron que no existe información sistemática relativa a las personas víctimas de trata y tráfico que permita el diseño de políticas públicas para prevenir esas violaciones.

En el *Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, la Comisión Interamericana señaló que una política pública sobre seguridad ciudadana "debe prestar atención calificada a la relación de las fuerzas policiales con las personas migrantes y sus familias, reconociendo que las mujeres, niñas, niños y adolescentes en esta condición son los que muestran mayores niveles de vulnerabilidad. En muchos países de la región, las personas migrantes no son solamente estigmatizadas y responsabilizadas por amplios sectores de la población del incremento de la violencia y la delincuencia, sino que son víctimas privilegiadas de la criminalidad y de la violencia estatal y

privada”.¹⁰ La complejidad y gravedad de la situación de inseguridad que atraviesan los migrantes en México requiere de respuestas integrales que vaya mas allá de la participación tradicional de las áreas encargadas de la seguridad, como son las fuerzas de policía. En este sentido, todas las áreas del Estado deben involucrarse para asegurar el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

La CIDH le recuerda al Estado Mexicano que tiene la obligación de investigar estos hechos, identificar y sancionar a los responsables. Tal como lo señaló en reiteradas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de investigar “debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”¹¹. “La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse”, señala la Corte IDH, teniendo en cuenta que “la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos”.¹²

Asimismo, la CIDH le recuerda al Estado Mexicano que tiene la obligación de adoptar medidas adicionales a la investigación y sanción de los responsables, a fin de prevenir estos crímenes. La Relatoría recuerda que de la falta de prevención de estos graves crímenes puede derivarse responsabilidad internacional del Estado, especialmente en aquellas situaciones en donde el Estado tiene conocimiento de que existe un riesgo real e inmediato de que los migrantes sean asesinados, agredidos sexualmente o sometidos a vejámenes. Los órganos del sistema interamericano han indicado que no todo alegado riesgo a la vida impone a las autoridades la obligación de tomar medidas para evitar que el riesgo se materialice. Esta obligación surge cuando existe un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y se vulnera cuando tales autoridades no toman las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo. La Corte también ha señalado que “una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.”¹³ Asimismo, la Corte ha advertido que esta obligación se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”¹⁴.

En reuniones con la Procuraduría General de la República (PGR) y con organizaciones de la sociedad civil, la Comisión fue informada sobre la marcha de las investigaciones de los asesinatos de migrantes cuyos cuerpos fueron hallados en fosas comunes. Las autoridades de la PGR informaron a la CIDH que tras atraer la investigación a su jurisdicción, las investigaciones han resultado en la detención de 82 personas, 81 de las cuales están procesadas, y órdenes de detención contra dos personas que se encuentran fugitivas. Asimismo, la PGR indicó que identificó 23 de los cuerpos, los

¹⁰ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2010, párr. 90.

¹¹ Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas de 22 de septiembre de 2009, párr. 123 y Corte IDH, *Caso Garibaldi vs. Brasil*, Sentencia de , Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009, párr. 113.

¹² Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas de 16 de noviembre de 2011, párr. 289.

¹³ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas de 16 de noviembre de 2011, párr. 290.

¹⁴ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 31 de enero de 2006, párr. 145 y *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 78.

cuales ya fueron entregados a sus familiares, y en algunos casos la PGR sufragó los gastos de traslado de los restos. Adicionalmente, la PGR señaló que tras la experiencia de las primeras fosas halladas en Tamaulipas se reconocieron deficiencias en el manejo de los cuerpos sin vida encontrados. Según la PGR, a raíz de ello se adoptó un acuerdo en 2010 que establece la cadena de custodia, y se crearon álbumes de identificación para poder establecer la identidad de las víctimas. Sin embargo, ninguna de las personas que ofreció testimonio a la Relatoría sobre la búsqueda de sus familiares desaparecidos conocía la existencia de los álbumes de identificación. Asimismo, la Relatoría recibió con preocupación información sobre las serias dificultades que enfrentan las Fiscalías Públicas estatales a fin de cumplir con su trabajo. Se recibió información sobre exhumaciones de cadáveres de fosas clandestinas en el Estado de Tamaulipas realizadas de manera muy irregular y sin contar con los recursos humanos ni materiales necesarios. Algunas fosas fueron exhumadas antes de tomar fotografías, lo cual dificulta las tareas de identificación de las víctimas. Asimismo, la Relatoría considera muy confusa la información en relación a la existencia de protocolos para la manipulación de los cadáveres y de las fosas y sobre el establecimiento de las cadenas de custodia. Frente al requerimiento de la Relatoría, el Estado proveyó documentación que establece algunas directrices generales sobre la materia que fueron desarrollados especialmente para la situación de Tamaulipas, pero que no constituirían un Protocolo Oficial de carácter nacional que pueda garantizar un manejo uniforme a nivel nacional de las fosas y los cadáveres encontrados. La sociedad civil informó a la Relatoría que no existen protocolos al respecto.

El Estado mexicano debe adoptar medidas para garantizar que las personas migrantes tengan acceso a la justicia y puedan denunciar violaciones a los derechos humanos cometidas contra ellas y sus familiares, sin temor a sufrir represalias. La reforma del artículo 67 de la Ley General de Población representa un avance en este sentido, así como la creación de Fiscalías Especiales para Delitos contra los Migrantes. Sin embargo, es necesario adoptar medidas urgentes para fortalecer las Fiscalías Públicas de los Estados, proveyéndoles de las condiciones de seguridad y los recursos humanos y materiales adecuados.

Un aspecto que puede rápidamente contribuir a mejorar la situación de inseguridad en la que se encuentran los migrantes, y fue planteado tanto por las autoridades federales y estatales como por las organizaciones de la sociedad civil, es cumplir con celeridad con las disposiciones de la nueva ley y otorgar documentación a los migrantes. La regularización de los migrantes puede contribuir asimismo a reducir el temor de ser detenidos y enviados a las Estaciones de Migración y facilitará que los migrantes denuncien ante las autoridades las violaciones a los derechos humanos de las que son víctimas. Todo esto contribuiría asimismo a que los migrantes transiten libremente por el territorio mexicano, poniendo fin a los riesgos de seguridad y a la explotación que implican el cruce clandestino.

Asimismo el Estado debe facilitar alternativas de tránsito seguro y eficiente por las rutas que recorren los migrantes y debe sancionar a las personas y autoridades que permiten el tránsito en condiciones de riesgo para las personas y que explotan la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes. El Estado también debe proveer de centros de atención al migrante a lo largo de las rutas migratorias, para asegurar el respeto a sus derechos humanos.

Por otra parte, la Relatoría recibió información y constató la especial situación de inseguridad de los migrantes menores de edad. La delegación presenció en Ixtepec, Oaxaca, la llegada del tren de carga conocido como "la Bestia" procedente de Arriaga, y pudo observar la presencia en los techos y entre los vagones de cientos de migrantes, incluidos niños y niñas migrantes en situación de extremo riesgo para su vida e integridad personal. La presencia de algunos funcionarios del Instituto Nacional de Migración para ofrecer protección y asistencia a los migrantes es insuficiente ante el gran número de migrantes que llega con cada tren. La misma situación fue observada por la Relatoría en Tierra Blanca, Veracruz, donde niños y niñas esperaban la llegada del tren de carga acostados al borde de las vías, sin ningún tipo de protección. La mayor parte de los niños y niñas

que transitan por México duermen en la calle o duermen y comen en albergues de personas privadas y de organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, la Relatoría destaca la importante labor que realizan organizaciones de la sociedad civil y personas individuales, al proveer albergue, alimentos, agua potable y otros servicios a los migrantes que transitan por el territorio mexicano. Los albergues proveen seguridad, alimentación e información a miles de personas que transitan todos los años por México. Estas personas y organizaciones cumplen una función social de gran valor, donde el Estado ha estado ausente durante muchos años. En este sentido, es importante que el Estado provea estos servicios a los migrantes y apoye con recursos adecuados y suficientes a las organizaciones de la sociedad civil para que cumplan estas funciones. Asimismo, la Relatoría considera sumamente importante el trabajo desempeñado por defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, quienes a pesar de los riesgos que esto implica continúan con su labor.

El objeto de la visita de la Relatoría fue la observación de la situación de los derechos humanos de los migrantes internacionales debido a la situación especial de vulnerabilidad en la que se encuentran; sin embargo, muchas de las preocupaciones expresadas son relevantes también para los migrantes mexicanos que transitan hacia otros países y que también son víctimas de violaciones a los derechos humanos. Muchas de las recomendaciones efectuadas en el presente informe preliminar, también favorecerán al respeto a los derechos de los migrantes mexicanos.

Sin perjuicio de que en el informe final sobre la visita la Comisión Interamericana hará una serie de recomendaciones específicas al Estado de México, en esta oportunidad la Relatoría realizará las siguientes recomendaciones preliminares.

Recomendaciones Preliminares

1. Garantizar de manera inmediata la vida y la integridad personal de los migrantes en territorio mexicano mediante acciones concretas que faciliten el tránsito seguro de todos los habitantes, por ejemplo, el establecimiento de centros de atención a migrantes en las rutas migratorias, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes, campañas masivas de información sobre los derechos de los migrantes, entre otras;
2. Facilitar medios de transporte seguros y adecuar los existentes para que cumplan con condiciones mínimas de seguridad;
3. Garantizar la seguridad en todas las terminales de transporte y albergues para migrantes;
4. Iniciar de manera inmediata una consulta amplia y transparente con la sociedad civil y todas las áreas del Estado Federal y Estatal vinculadas con los asuntos migratorios, para la elaboración del Reglamento de la Ley de Migración;
5. Contemplar en el futuro Reglamento la excepcionalidad de la detención según los estándares interamericanos y garantizar de la manera más amplia posible el otorgamiento de documentación que facilite el tránsito de los migrantes;
6. Contemplar en el futuro Reglamento mecanismos alternativos a la detención;
7. Facilitar el acceso a las organizaciones de la sociedad civil para verificar la situación de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias. La sola acreditación de la

organización debe ser suficiente para que puedan acceder durante los horarios de visita;

8. Garantizar condiciones de seguridad para las y los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes;
9. Garantizar el acceso de los migrantes a la justicia mediante medidas que incluyan asesoramiento jurídico gratuito y el establecimiento de un programa de protección a víctimas y testigos de delitos cometidos contra migrantes;
10. Establecer protocolos, en consulta con la sociedad civil, en relación con el manejo y la identificación de los cadáveres;
11. Consultar con organizaciones de la sociedad civil especializada y con expertos independientes los asuntos relacionados con la identificación de los cuerpos sin vida hallados;
12. Capacitar periódicamente a todos los funcionarios federales y estatales en relación con la prevención e investigación de los delitos;
13. A todos los países de la región, coordinar sus políticas migratorias para asegurar los derechos humanos de todos los habitantes.

[CIDH en la Web](#)

[CIDH en Facebook](#)

[CIDH en Twitter](#)

Contacto de Prensa

María Isabel Rivero, Directora de Prensa y Difusión

Celular: 001 202 215 4142

Correo-e: mrivero@oas.org