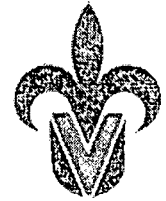


Formulario de solicitud de publicación
en el repositorio institucional



Universidad Veracruzana
Dirección General de Bibliotecas

Fecha de entrega:

1. Identificación del documento

Nombre del autor: Juana Luisa Píros Zamudio

Correo electrónico: jl_rioszam@yahoo.com.mx

Facultad: Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Carrera: Doctorado en Historia y Estudios Regionales

Título del documento: Justicia Simulada. Derechos Humanos y
Condiciones de Acceso a la Justicia para Migrantes en tránsito
por Veracruz (2008-2015).

Tipo de documento

Tesis:

Reporte de investigación:

Libro:

Otro:

Temas del trabajo recepcional: (palabras clave de 5 términos):

- 1) Acceso a la justicia
- 2) Migración
- 3) Migrantes víctimas del delito
- 4) Derechos humanos

2. Autorización de la publicación de la versión electrónica del documento

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas a publicar en el Repositorio Institucional de la Universidad Veracruzana.

Juanalusa Píros Zamudio *Juanalusa P.*
Nombre y firma

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA

06 JUL 2017

RECIBIDO

3. Tipo de archivo de la versión electrónica del documento

PDF:

Otro, especifique:

**UNIVERSIDAD VERACRUZANA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICO-SOCIALES**



JUSTICIA SIMULADA

**DERECHOS HUMANOS Y CONDICIONES DE ACCESO A LA JUSTICIA
PARA MIGRANTES EN TRÁNSITO POR VERACRUZ
(2008-2015)**

Tesis

que para obtener el grado de

DOCTORA EN HISTORIA Y ESTUDIOS REGIONALES

presenta

JUANA LUISA RÍOS ZAMUDIO

Director

DR. ALBERTO J. OLVERA RIVERA

Junio de 2017; Xalapa de Enríquez, Veracruz.

*Para Omar García Luna,
de nueva cuenta.*

*... halla lenguas en los árboles, libros en los arroyos, sermones en las piedras
y el bien en todas las cosas.*

W. S.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi gratitud hacia algunas de las personas que contribuyeron con su tiempo y experiencia para que este trabajo pudiera llevarse a cabo.

En principio, al Dr. Alberto Olvera Rivera, director de esta tesis. Un trabajo de este tipo siempre es el resultado de la colaboración entre maestro y alumno; si algún mérito tiene el presente, se debe en buena parte a él. Por supuesto, los errores e inconsistencias que probablemente le subsistan, son de mi entera responsabilidad.

Agradezco también a los lectores de este trabajo, los doctores Marisol Luna Leal, Patricia Zamudio Grave, Víctor M. Andrade Guevara, Carlos Barrachina Lisón y Manlio Fabio Casarín León, cuyos comentarios y observaciones contribuyeron de manera significativa a mejorar este trabajo.

Asimismo, quiero agradecer a todos y cada uno de los profesores que durante los estudios de doctorado me compartieron sus experiencias y enseñanzas, las cuales espero, directa o indirectamente, se reflejen en este trabajo.

De igual modo, expreso mi agradecimiento hacia el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, instituciones que concedieron las condiciones para que pudiera realizar los estudios doctorales y culminar esta investigación.

CONTENIDO

Lista de tablas.....	xii
Introducción.....	1
1. Elementos y caminos para el estudio del acceso a la justicia para migrantes.....	12
1.1 Migración y derechos humanos.....	13
1.1.1 Los derechos humanos para el análisis de la migración.....	13
1.1.2 Concepto y contenido de los derechos humanos.....	18
1.1.3 Potencial crítico de la figura de derechos humanos.....	23
1.2 El acceso a la justicia como concepto y como enfoque de estudio.....	30
1.2.1 Evolución del concepto de acceso a la justicia en los sistemas normativos.....	30
1.2.2 Delimitación del estudio del acceso a la justicia para migrantes en tránsito.....	37
1.3 La revolución de los derechos de Charles Epp: ajustes a su modelo para el estudio del derecho de acceso a la justicia para migrantes en tránsito.....	40
1.3.1 La revolución de los derechos en el modelo de Charles Epp.....	41
1.3.2 El empleo del enfoque de Epp en el contexto latinoamericano.....	46
1.3.3 Ajustes al modelo de Charles Epp para el estudio del ejercicio de los derechos de los migrantes en tránsito por México.....	50
1.4 Migración y migrantes. Algunos conceptos básicos.....	58
1.5 El estudio de la violencia y el acceso a la justicia para los migrantes en tránsito por México.....	62
2. Contextos de la migración centroamericana en tránsito por México.....	73
2.1 La compleja realidad contemporánea del Triángulo Norte Centroamericano.....	74
2.2 Tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México.....	90
2.3 Rutas, formas y medios de transporte de los migrantes.....	99
2.4 La violencia en México hacia los migrantes en tránsito.....	109
2.5 Veracruz en la ruta de los migrantes en tránsito.....	120
3. El Estado Mexicano frente a los derechos humanos de los migrantes.....	133
3.1 Los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.....	134
3.2 Los derechos humanos de los migrantes.....	138
3.3 El acceso a la justicia como derecho humano.....	149
3.4 Las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.....	153

4. Cambios normativos a favor de los derechos de los migrantes en México: antecedentes, actores y contextos.....	158
4.1 La regulación de la migración en México en los siglos XIX Y XX.....	160
4.2 Actores nacionales e internacionales que impulsaron los cambios normativos a favor de los derechos de los migrantes.....	174
4.2.1 Organismos internacionales de derechos humanos: visitas, informes y recomendaciones.....	174
4.2.2 Las estrategias de impacto de las organizaciones civiles y religiosas defensoras de los derechos humanos de los migrantes.....	190
4.2.3 Entre la obligación y la oportunidad: el tema migratorio en la agenda legislativa.....	195
4.3 Cambios normativos en materia de derechos humanos de los migrantes.....	199
5. El liderazgo judicial frente a los derechos de los migrantes.....	210
5.1 Notas sobre el liderazgo judicial.....	210
5.2 Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia mexicana antes de la reforma de 2011.....	213
5.3 Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia posterior a la reforma de 2011.....	219
5.4 El protocolo de administración de justicia para casos vinculados con los migrantes.....	223
6. Estructuras de sostén 1. Acceso de los migrantes a la procuración de justicia penal en Veracruz: instituciones, intenciones y realidades.....	232
6.1 Una mirada a la procuración de justicia penal en México.....	233
6.2 Nacimiento de las fiscalías especializadas para la atención de migrantes en México.....	241
6.3 La procuración de justicia para personas migrantes en Veracruz.....	247
6.3.1 Génesis de la fiscalía especializada para migrantes en Veracruz.....	248
6.3.2 Delimitación y confusión de competencias en el quehacer de la fiscalía especializada para migrantes en Veracruz.....	255
6.3.3 Los problemas de infraestructura y desarrollo organizacional.....	261
6.3.4 Los problemas de resultados.....	265
6.4 El procedimiento de identificación a víctimas del Instituto Nacional de Migración como obstáculo para el acceso a la justicia.....	272

7. Estructuras de sostén 2. Gobierno, consulados y sociedad, y su apoyo para facilitar a los migrante el acceso a la justicia.....	282
7.1 Los Grupos Beta de Protección a Migrantes: del apoyo humanitario al enfoque policíaco.....	284
7.2 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el derecho de acceso a la justicia para personas migrantes.....	296
7.3 La intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección General de Atención a Migrantes en Veracruz.....	310
7.4 La asistencia en albergues y casas del migrante en Veracruz.....	319
7.5 Posibilidades de las agencias consulares centroamericanas.....	328
7.6 La cultura de los derechos y la promoción del derecho de acceso a la justicia para los migrantes en México.....	337
 Conclusiones y propuestas.....	 344
A. Condiciones de acceso a la justicia para migrantes en tránsito.....	344
B. Recomendaciones y retos para autoridades y sociedad.....	356
C. Vetas para el desarrollo de futuras investigaciones.....	362
 Fuentes.....	 366

LISTAS DE FIGURAS, GRÁFICAS, MAPAS Y TABLAS

Figura 1.1 Elementos del modelo de análisis de Charles Epp.....	45
Gráfica 2.1 Total de aseguramientos de extranjeros por el INM del 2001-2015, y para Guatemala, Honduras y El Salvador.....	94
Gráfica 2.2 Estimado de migrantes centroamericanos (MCA) de tránsito irregular por México, 1995-2010.....	95
Gráfica 6.1 Delitos denunciados y resultados de la averiguación previa 2015.....	237
Mapa 2.1 Rutas ferroviarias de México.....	107
Mapa 2.2 Principales rutas de los centroamericanos transmigrantes y otras nacionalidades en México, 2001-2005.....	108
Mapa 2.3 Estados y municipios en que más ocurren las agresiones conforme al Registro Nacional de Agresiones a Migrantes en México. Enero 01 al 31 de marzo de 2009.....	116
Mapa 6.1 Fiscalías Especializadas para la atención a Migrantes Víctimas del Delito en México.....	245
Mapa 6.2 Ubicación geográfica de los Grupos Beta del INM.....	287
Tabla 1.1 Matriz metodológica de la investigación a partir del enfoque de Epp.....	57
Tabla 2.1. Centroamérica (3 países) tasa de pobreza e indigencia (2011-2014) (En porcentaje de personas).....	86
Tabla 2.2 Centroamérica (3 países): percepción de remesas cinco quinquenios (1990-2014).....	89
Tabla 2.3 Deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos de extranjeros no autorizados por las autoridades migratorias mexicanas, 1970-1990.....	92
Tabla 2.4 Total de aseguramientos y devoluciones de extranjeros por el INM del 2001 al 2015, y para Guatemala, Honduras y El Salvador.....	94
Tabla 4.1 Informes generales y temáticos recibidos por México con recomendaciones en materia de derechos humanos de los migrantes.....	178
Tabla 6.1 Fiscalías especializadas en atención a migrantes víctimas del delito en México.....	244

Tabla 6.2 Distribución de competencias para la procuración de justicia de no nacionales en Veracruz.....	258
Tabla 6.3 Relación: denuncias, averiguaciones previas y carpetas iniciadas en las fiscalías de atención a migrantes en Veracruz (2011-2015).....	266
Tabla 6.4 Relación: denuncias recibidas, averiguaciones previas y carpetas iniciadas en las fiscalías de atención a migrantes en México (2008-2015).....	267
Tabla 6.5 Relación averiguaciones iniciadas: con y sin detenido y sentencias. Fiscalías de Atención a migrantes en Veracruz (2011-2015).....	269
Tabla 6.6 Relación averiguaciones iniciadas: con y sin detenido y sentencias. Fiscalías de Atención a migrantes en México (2008-2015).....	270
Tabla 6.7 Visas por razones humanitarias expedidas por el INM (2012-2015).....	279
Tabla 7.1 Informes elaborados por la CNDH en materia de derechos humanos de los migrantes indocumentados en México.....	298
Tabla 7.2. Recomendaciones expedidas por la cndh en casos vinculados a la violación de derechos humanos de los migrantes.....	305
Tabla 7.3 Relación de solicitudes e intervenciones en materia migratoria de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (2011-2015).....	314

INTRODUCCIÓN

La simulación de la justicia se incrementa cuando quienes quieren acceder a ella se encuentran en una situación precaria de derechos; en una simulación también de derechos, como es el caso de los migrantes en tránsito por México. En el presente trabajo se estudian las condiciones en las que los migrantes en tránsito pueden ejercer su derecho de acceso a la justicia en México, en particular en el estado de Veracruz. La necesidad de un estudio de este tipo resulta de los graves y recurrentes hechos delictivos que afectan a estas personas en territorio mexicano en su intento por llegar a los Estados Unidos; a la fecha, migración y violencia constituyen un binomio presente en la realidad de aquellas zonas del país donde se han establecido corredores o rutas de este flujo. En consecuencia, el trabajo se enfoca en el acceso a la justicia en aquellos casos en que estas personas han sido víctimas de delito; es decir, cuando en su tránsito por México, en concreto en el estado de Veracruz, deciden acudir o no a las fiscalías especializadas para su atención o agencias del ministerio público investigador, para denunciar hechos probablemente constitutivos de delitos cometidos en su contra, presentar una denuncia, y dar así inicio a la movilización del aparato legal para investigar el delito y sancionar a los posibles responsables de su comisión.

Ahora bien, el que una persona (no necesariamente un migrante) tenga la posibilidad de echar a andar esa maquinaria, depende de multitud de circunstancias. Por esta razón, en este trabajo se asume un enfoque amplio del acceso a la justicia, en el que se incluyen distintos elementos institucionales y legales. Para sistematizar tales elementos, se ha echado mano del marco teórico-metodológico propuesto por Charles Epp (2013).

De acuerdo con Epp, entre las condiciones necesarias para que las personas o los grupos puedan hacer valer sus derechos y reclamarlos en las instancias correspondientes, se requiere la concurrencia de varios elementos. En primer lugar, la existencia de un marco jurídico en el que se reconozcan los derechos y se establezcan garantías suficientes; en segundo, es necesario que los tribunales asuman una actitud receptiva a esos derechos y estén dispuestos protegerlos y hacerlos valer cuando sean reclamados ante ellos; en tercero, que exista un clima cultural propicio para el ejercicio de los derechos; esto es, que los jueces reconozcan la existencia de tales derechos, y que las personas y grupos titulares de ellos estén conscientes de que los poseen y de que pueden hacerlos valer. Por último,

uno de los elementos más relevantes para Charles Epp dentro del marco analítico que él mismo propone, es que existan estructuras de apoyo o de sostén que ayuden a personas y grupos tradicionalmente excluidos de las instancias oficiales de justicia, para que se acerquen a ellas y hagan valer sus derechos; tales estructuras pueden formar parte del Estado o de la sociedad, eso es indistinto para el autor, lo importante es que brindar ese soporte sea su finalidad; el apoyo puede implicar, además de la asesoría especializada, la asistencia financiera cuando ésta sea necesaria, ya que por lo general el ejercicio de derechos exige un esfuerzo económico que no todas las personas están en posibilidad de solventar.

De forma aislada, señala Epp, cada uno de esos elementos no es capaz de fomentar un mejor ejercicio de derechos (provocar una revolución de los derechos, en el lenguaje del propio autor); se requiere de su concurso para incrementar las posibilidades de que las personas tengan éxito al momento de reclamar, hacer valer e ir ensanchando sus derechos. Como se aprecia, el enfoque es amplio y abarca elementos bastante variados; de ahí el interés en adoptar la propuesta de Epp y adaptarla de modo tal que permita percibir la compleja realidad que supone el ejercicio de derechos por parte de las personas migrantes en tránsito que se han visto afectadas por la perpetración de delitos en su contra.

El primer paso es conocer el contexto en el que se desarrolla la problemática social a la que se hace referencia, buscando con ello comprender aspectos tales como las características de la migración centroamericana en tránsito por México y algunas de sus causas considerando la realidad sociopolítica concreta que se vive en cada uno de los tres principales países emisores de migrantes: Guatemala, Honduras y El Salvador; así mismo, reconocer que los niveles de violencia en contra de migrantes han colocado a México en la lupa de organizaciones nacionales e internacionales defensoras de derechos humanos, así como de órganos y agencias internacionales de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, quienes han exigido acciones decididas a fin de prevenir y sancionar los hechos delictivos en contra de los migrantes. En este sentido, la respuesta del Estado mexicano ha sido ambigua, pues al tiempo que se compromete públicamente a crear condiciones de mayor respeto a los derechos humanos de este grupo, instrumenta también

políticas de contención de la migración que contribuyen a crear condiciones de mayor vulnerabilidad e inseguridad para los migrantes¹.

El siguiente paso es conocer la normatividad donde se contienen los derechos de los migrantes, en particular, el derecho de acceso a la justicia. Las reformas de 2011 al marco jurídico que regula la migración han sido una de las principales acciones desplegadas por el Estado mexicano ante los reclamos internos y externos de las condiciones de violencia hacia los migrantes. Así, la nueva Ley de migración substituyó en la parte conducente a la Ley General de Población de 1974, la cual era ya claramente insuficiente para afrontar las necesidades jurídicas de este flujo, al criminalizar la migración y al no ofrecer garantías para el respeto de los derechos humanos de los migrantes (lo cual se explica en parte considerando que fue un marco jurídico creado en una época en la que los procesos migratorios suponían la salida de mexicanos al exterior y no tanto la internación de extranjeros irregulares en el territorio nacional). En el modelo de Epp, el análisis del contenido normativo es importante toda vez que desde ahí es posible anunciar las posibilidades de hacer efectivos o no los derechos de las personas. Se ha querido introducir aquí una perspectiva histórica que permite ver cómo las normas vigentes durante el incremento de este flujo migratorio, han mantenido resabios de otras leyes migratorias positivas en otros momentos en donde el acceso a la justicia y a cualquier institución del Estado, era condicionado a la comprobación de una legal estancia en México. Por esta razón, y con el fin de entender mejor el contenido de la actual legislación migratoria, se analizan aquí las normativas de los siglos XIX y XX en lo que respecta al derecho de acceso

¹ Entre las acciones de control migratorio y de securitización que son más evidentes, se observan la puesta en marcha del esquema de colaboración entre México y Estados Unidos para la contención de la migración (Armijo, 2011), y el recientemente adoptado Plan Integral Frontera Sur (PIFS) (Correa Cabrera, 2014). Como parte de este esquema de contención de la migración, se fueron creando nuevas estaciones migratorias e incrementando el personal a cargo del Instituto Nacional de Migración (INM), lo que como consecuencia ha incrementado el número de deportaciones de migrantes, al incrementarse los operativos de detención.

Por otro lado, y con el fin de mejorar las condiciones de seguridad y respeto a derechos de los migrantes (al menos así se han anunciado), se fue extendido el trabajo de los llamados Grupos Beta, dependientes del propio INM, para dar atención a la migración en tránsito. En los últimos años, ha creado la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la Procuraduría General de la República así como varias fiscalías especializadas en atención a migrantes dependientes de las procuradurías estatales en aquellas entidades federativas señaladas como de mayor incidencia de delitos en contra de migrantes. Se han establecido además convenios para que dependencias de asistencia social presten servicios a migrantes especialmente vulnerables, como es el caso de la atención médica de emergencia que reciben estos viajeros en los hospitales del sector salud de las entidades federativas cuando sufren accidentes o son agredidos por los grupos delictivos; o la atención que se da a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados a través del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia.

a la justicia para migrantes. Se debe tener presente que el tiempo en que se ha hecho evidente este flujo migratorio, ha coincidido con los esfuerzos por incorporar al derecho nacional los derechos humanos reconocidos en sede internacional mediante tratados que México ha signado y ratificado; especialmente a partir de la reforma que tuvo lugar también en 2011. De manera que el reclamo de los migrantes (y de cualquier otra persona) por el respeto a sus derechos, debe ser analizado desde esta óptica. Así, la normatividad internacional de derechos humanos se suma al análisis de las leyes específicas de migración (y de cualquier otra materia) y se convierten en el fiel mediante el cual debe ser evaluada tanto la idoneidad de las normas secundarias, como la actuación de todas las autoridades.

Se analiza también la postura del Poder Judicial Federal en México ante los derechos de los migrantes, en particular ante el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia. Al respecto, es posible observar un cambio de postura por parte de este Poder a partir de las reformas sobre migración y derechos humanos de 2011. En el modelo de Epp resulta de singular relevancia la forma en que los altos tribunales interpretan las normas jurídicas, pues de acuerdo con este autor es allí, en última instancia, donde un derecho puede hacerse valer o no; además de ser ahí donde se establecen los criterios de interpretación de las normas que posteriormente serán adoptados por instancias inferiores, las cuales, en consecuencia, respetarán, ampliarán o denegarán derechos conforme lo establecido por los órganos superiores.

Como se ha señalado, quizá el elemento más importante en el análisis de Epp es el trabajo de las estructuras de sostén que se establecen para brindar acompañamiento legal a quienes acudan a las instancias de justicia, siendo indistinto para este autor si dichos órganos pertenecen o no al Estado. Los órganos del Estado mexicano cuyo quehacer se estudia en este trabajo son: el Instituto Nacional de Migración (INM), encargado de la implementar la política migratoria en nuestro país; el Grupo Beta de protección a migrantes dependientes del INM establecido en Veracruz; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección General de Atención a Migrantes ambas de Veracruz. A su vez, la sociedad veracruzana también se ha dado a la tarea de organizarse para brindar apoyo a los migrantes que transita por la entidad. En el trabajo se abarca el quehacer algunos de los albergues ubicados en

Acajucan y Coatzacoalcos, así como el comedor de Medias Aguas (Sayula de Alemán) y el trabajo de Las Patronas en Amatlán de los Reyes.

En razón de que la mayoría de migrantes son de origen centroamericano (Guatemala Honduras y El Salvador), se ha intensificado la presencia consular de estos países en algunas entidades del sur de México, región donde se lleva a cabo el mayor número de retenciones de sus connacionales por parte de las autoridades migratorias, y se denuncian más violaciones a sus derechos fundamentales a manos de funcionarios de distintas dependencias y niveles de gobierno, además de ser el espacio donde se registra el mayor número de delitos en su contra. En el modelo de Epp estos órganos no constituirían propiamente estructuras de sostén, en tanto este autor no toma en cuenta agencias internacionales ni externas al Estado involucrado. Sin embargo, estos órganos se han introducido considerando que su actuación podría resultar nodal para quienes hubieren interpuesto una denuncia en materia penal.

Con esta caracterización me parece que se ha bosquejado ya el problema de investigación que aquí se aborda y los elementos de análisis. Ahora bien, el planteamiento del problema o pregunta de investigación que ha guiado el desarrollo del presente trabajo ha sido responder: ¿cuáles son las condiciones normativas e institucionales que permiten o no el que los migrantes en tránsito puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia cuando han sido víctimas de delito, en particular en su tránsito por la entidad veracruzana?

El desarrollo de la investigación ha permitido plantear aquí el siguiente supuesto hipotético que pretende dar respuesta a la pregunta general del trabajo. Así, se puede afirmar que en términos generales el Estado mexicano ha sido reacio al reconocimiento de derechos para los extranjeros, en particular para los indocumentados; esto se refleja en las dificultades que encuentran las personas pertenecientes a este grupo para ejercer de forma adecuada su derecho de acceso a la justicia como víctimas del delito. Los cambios normativos en materia migratoria, derechos humanos, y derechos de las víctimas, responden en parte a las exigencias y reclamos planteados al Estado mexicano para modificar esta situación y crear mejores condiciones para el ejercicio de este derecho; sin embargo, estos cambios no han obtenido los efectos esperados haciendo que prevalezca un sistema de justicia simulada. Se sostiene también que las principales causas de esta situación son, entre otras, las siguientes: a) porque pese a los cambios al marco jurídico relativo, éste sigue

conservando restricciones importantes a los derechos de los migrantes; b) porque las instituciones públicas que deben intervenir para mejorar las condiciones de acceso a la justicia para los migrantes, no han asumido a cabalidad el papel que pueden desempeñar, ya sea por falta de recursos financieros, por falta de personal o porque asumen criterios de interpretación de la ley y de su labor, que se hallan condicionados por una percepción restrictiva a los derechos de los migrantes; c) porque el acompañamiento legal aún no forma parte de la ayuda brindada por los grupos de apoyo a migrantes en la entidad veracruzana, principalmente, por la escases de sus recursos; d) porque ante las dificultades que implica la movilización del aparato legal y el desarrollo sus procedimientos, no se ha generado una cultura de ejercicio de derechos en los migrantes; d) porque las instituciones directamente encargadas de la procuración de justicia en materia de persecución de delitos se encuentran en una crisis de eficacia y eficiencia general, lo que de manera inevitable se extiende a la persecución de los delitos en contra de migrantes.

El objetivo general de la investigación ha sido analizar los problemas de acceso a la justicia para migrantes en tránsito víctimas del delito a partir de los elementos que ofrece el enfoque teórico-metodológico de Charles Epp, tomando como referente espacial el estado de Veracruz, y como referente temporal el inicio de la despenalización de la migración en México 2008, hasta 2015. A su vez, los objetivos específicos que se ha buscado alcanzar en esta investigación han sido los siguientes:

1. Replantear un marco teórico-metodológico que permita el acercamiento al objeto de estudio, la detección y el análisis de los elementos que integran dicho objeto, así como la interpretación y la reflexión en torno a los hallazgos de investigación.
2. Comprender los rasgos generales que permiten caracterizar el flujo de migrantes en tránsito por México: los indicadores que ayudan a comprenderlo, las condiciones que prevalecen en sus lugares de origen, las rutas y medios que utilizan para transportarse, así como las condiciones de violencia que padecen en su tránsito por México.
3. Reflexionar en torno a la importancia de los derechos humanos como instrumentos que permiten a los migrantes enderezar reclamos justificados en contra de las autoridades, tanto de los países de origen, como de tránsito y de destino; y que obligan a dichas autoridades a acciones concretas con el fin de garantizar su respeto y ejercicio.

4. Discutir las restricciones a derechos de los migrantes que se contienen en la actual Ley de migración, señalando la manera en que dificultan el ejercicio del derecho de acceso a la justicia por parte de este grupo, y poniendo de relieve que, en ocasiones, son una continuidad de las primeras leyes que regularon la migración a lo largo del siglo XX.

5. Analizar el papel asumido por el Poder Judicial de la Federación en la promoción y protección de los derechos de los migrantes irregulares en México, antes y después de las reformas en materia de migración y de derechos humanos.

6. Examinar las condiciones bajo las que operan las fiscalías especializadas de atención a migrantes en el Estado de Veracruz, considerando que son los principales órganos de procuración de justicia para los migrantes en el estado.

7. Cuestionar el papel que han jugado instancias gubernamentales (federales y estatales) y el ejercicio de sus funciones en el apoyo dado a los migrantes para acceder al sistema de procuración de justicia en tanto víctimas del delito.

8. Analizar el trabajo de las organizaciones civiles de atención a migrantes establecidas en Veracruz, como posibles estructuras de sostén para apoyarles en el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.

9. Indagar acerca del apoyo que brindan las agencias consulares de Guatemala, El Salvador y Honduras, a sus connacionales indocumentados en México en tanto víctimas del delito en su tránsito por Veracruz.

La delimitación espacial del trabajo, como ya se ha señalado, se circunscribe al Estado de Veracruz; sin que esto signifique que me refiero únicamente a las autoridades estatales. Se incluyen también instituciones dependientes de la federación que operan en el territorio del estado o que al menos sus actuaciones inciden también este espacio. En cuanto a lo temporal, el estudio abarca un periodo que va (aproximadamente) de 2008 a 2015. Esta temporalidad se ha elegido por la siguiente razón, es en 2008 cuando las presiones ejercidas por organizaciones nacionales y organismos internacionales de derechos humanos comienzan a surtir efectos y se observan los primeros cambios en la legislación

nacional tendientes a otorgar mayores garantías a los migrantes; cambios que desembocaron en la promulgación de la Ley de migración de 2011; en ese sentido, de esa fecha a 2015 se considera que es periodo razonable para observar algunos de los efectos del nuevo marco jurídico, y del trabajo de órganos creados de manera específica para atender a los migrantes víctimas del delito, como lo es la fiscalía especializada de atención a migrantes de Veracruz.

El interés por este tema ha tenido diferentes orígenes, y comienza con las impresiones personales que surgieron del hecho de haber radicado por temporadas en dos regiones en donde es evidente el fenómeno migratorio de tránsito: la ciudad de Orizaba en el centro del estado de Veracruz, y Ciudad Ixtepec en la zona del Istmo de Tehuantepec en el estado de Oaxaca, ambas parte de la llamada ruta del Golfo que se guía de manera principal por el tren carguero que circula del sur-sureste de México hacia la capital del país. Para el año de 2012, cuando me encontraba preparando el proyecto para solicitar ingreso al programa de doctorado, los ataques masivos en contra de los migrantes eran tema recurrente en los medios de comunicación, especialmente los sucedidos en el territorio veracruzano; y la violencia que afectaba a estas personas era un problema que parecía incorporarse a la agenda pública. De esta manera, con la intención de entender y conocer mejor los procesos alrededor de la migración en tránsito, me decidí a presentar un proyecto de investigación en el cual me proponía estudiar los derechos humanos de los migrantes.

Posteriormente, ya inscrita en el programa de doctorado, fui invitada por el Dr. Alberto Olvera Rivera para integrarme en un proyecto coordinado por él acerca del derecho de acceso a la justicia en el estado de Veracruz. Así, lo que había comenzado como un interés general en los derechos humanos de los migrantes en tránsito, se fue delimitando en un aspecto más concreto como lo es el derecho de acceso a la justicia para este grupo. Esta tesis es el resultado de la participación en ese proyecto, de las pláticas con el grupo de trabajo y de la asesoría del Dr. Olvera.

Me parece que esta delimitación del tema ha resultado crucial para poder hacer un aporte significativo al estudio de la migración, ya que aun cuando hoy la mayoría de los trabajos sobre migrantes en tránsito se ocupan de uno u otro modo de sus derechos humanos, son pocos los que se ocupan de una cuestión tan concreta como es el acceso a la procuración

de justicia; y el asunto reviste singular importancia si se toma en cuenta que, como se ha señalado, justo a través de ese derecho se pueden exigir y hacer efectivos los más.

La cuestión se relaciona sin duda con la denuncia, que bien pronto se transforma en exigencia, de que en prácticamente todos los países del mundo los migrantes son objeto de un régimen de ciudadanía disminuido; entendiéndose aquí por ciudadanía la posibilidad de ejercer derechos y de participar en la vida pública de la comunidad a la que se pertenece. Precisamente, los tratados especiales en materia de derechos humanos lo que pretenden es que grupos específicos, como los niños, mujeres, ancianos, o migrantes, quienes padecen serias restricciones al momento de pretender hacer valer derechos, puedan incrementar sus posibilidades de hacerlos efectivos. A todo esto, se debe tener presente que una mejoría en el ejercicio de los derechos (incluidos los derechos civiles y los derechos económicos y sociales) se traduce en mejores condiciones de vida. Cuando esto es posible deja de ser una cuestión que interese sólo a un grupo específico y se convierte en un indicador de que la calidad de la vida democrática sustantiva de un país mejora en su conjunto. En consecuencia, se puede afirmar que la falta de acceso a la justicia frustra el ejercicio real de la ciudadanía y debilita el Estado democrático de derecho (DPLF, 2009, 2; PNUD, 2004, 102-118).

En cuanto a la estructura del presente documento, éste se ha integrado en siete capítulos en cuya descripción no ahondo en estos momentos puesto que la misma antecede al inicio de cada uno de ellos; baste por ahora con una idea general de sus contenidos. En el primero se presenta el marco teórico donde se explica de manera precisa en qué consiste el enfoque asumido y cómo se ha adaptado; se presentan también los conceptos claves a emplear aquí, y una revisión a algunos trabajos académicos que están abordando los temas de violencia y acceso a la justicia para personas migrantes. El segundo capítulo contiene un marco contextual en el que se da cuenta de las complicadas condiciones que los migrantes centroamericanos enfrentan en sus países de origen, y de los problemas de violencia a que se enfrentan durante su tránsito por México, destacando las particulares condiciones que les afectan al recorrer el territorio veracruzano. El tercer capítulo se explica de manera más precisa las obligaciones del Estado Mexicano en materia de derechos humanos de los migrantes, resaltando, desde luego, lo relativo al derecho de acceso a la justicia.

En el cuarto capítulo se lleva a cabo el análisis los cambios normativos a favor de los migrantes. Se estudian primero los antecedentes legislativos vigentes durante los siglos XIX y XX restrictivos a los flujos migratorios y a los derechos de los migrantes. Posteriormente, se expone el arduo trabajo de los actores nacionales e internacionales que impulsaron la nueva ley de migración de 2011, y se analiza el nuevo cuerpo legal. En el quinto capítulo se estudia la postura de los tribunales en relación al ejercicio de los derechos, en este caso, del derecho de acceso a la justicia de las personas migrantes.

En los capítulos seis y siete se examinan las condiciones de infraestructura y de operación de agencias estatales (federales y locales) y de algunos actores de la sociedad civil que tienen relación con el acceso a la justicia para los migrantes. Como parte de las agencias gubernamentales se analiza el trabajo de las fiscalías especializadas para la atención a migrantes en Veracruz, así como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Grupo Beta y el trabajo del Instituto Nacional de Migración a través del denominado procedimiento de identificación a víctimas del delito; en cuanto a las agencias de orden estatal, se abarca el quehacer de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección General de Atención a Migrantes. En lo que respecta a los grupos de la sociedad veracruzana en apoyo a los migrantes, hubo la oportunidad de acercarse al trabajo que desde hace ya varios años viene realizando el voluntariado de los albergues de Acayucan y Coatzacoalcos, el comedor de Medias Aguas (Sayula de Alemán) y el trabajo de Las Patronas en Amatlán de los Reyes. También en el capítulo siete se abarca el análisis de la actividad de los consulados genrales y agencias consulares centroamericanas instalados en Veracruz, y la asistencia que brindan a sus connacionales víctimas del delito durante su tránsito por la entidad. El capítulo cierra con una revisión al trabajo desarrollado por el Estado mexicano para promover lo que Epp denomina una “conciencia popular de los derechos”, esto es, el arraigamiento cultural de una nueva forma de concebir algunos derechos o la realidad, a partir de lo cual dichos derechos son ejercidos y reclamados por sus titulares.

Me parece conveniente adelantar que los resultados de la investigación muestran un panorama ciertamente poco alentador para que los migrantes puedan de manera efectiva ejercer su derecho de acceso a la justicia. En su tránsito por México, en particular en el estado de Veracruz, los migrantes se encuentran con circunstancias poco favorables para el ejercicio de este derecho. Pese al cambio de regulación que ha significado la Ley de

migración de 2011, y siendo que ésta se ha presentado como un instrumento cuyo principal objetivo es el resguardo de los derechos humanos de los migrantes, lo cierto es que todavía se pueden observar diferentes puntos que clara o potencialmente pueden representar riesgos o restricciones a los derechos de este grupo. De igual modo, los tribunales federales no han logrado hilvanar una sólida red de jurisprudencias que brinde una mejor protección para los derechos para este grupo. Asimismo, las instituciones encargadas de la procuración de justicia parecen operar en condiciones y bajo criterios que no facilitan el que los migrantes ejerzan sus derechos. Finalmente, en las estructuras de sostén creadas por parte del Estado se puede observar que persiste un subejercicio de funciones que, en ocasiones de manera indirecta o por omisión, genera una denegación de justicia; a su vez, las estructuras de sostén o grupos de apoyo a los migrantes por parte de la sociedad civil, cuentan de momento con pocas capacidades operativas y financieras para acompañar legalmente a los migrantes tanto en el desahogo de la etapa de procuración como en la de administración de justicia.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS Y CAMINOS PARA EL ESTUDIO DEL ACCESO A LA JUSTICIA PARA MIGRANTES

El presente capítulo tiene como objetivo demarcar y articular los derechos humanos, el derecho de acceso a la justicia y los derechos de los migrantes indocumentados como elementos generales de análisis en este trabajo, así como explicar el diseño metodológico que se ha seguido para su desarrollo, el cual se apoya en la propuesta del politólogo norteamericano Charles Epp. Para esto, el capítulo se ha estructurado en cinco apartados.

En el primer apartado se explica que se ha recurrido aquí a la idea de derechos humanos en tanto que se pueden traducir en exigencias concretas a los Estados, los gobiernos y sus agentes, al ser reconocidos hoy como parámetro de su actuación. Además, se les reconoce también como referente y fundamento de análisis, evaluación, denuncia y exigencia legítima de mejoramiento de situaciones concretas; de ahí que sea necesario delimitar en este capítulo su concepto y contenido, así como su potencial crítico para comprender las condiciones en las que las personas migrantes pueden hacer efectivo o no su derecho de acceso a la justicia como víctimas del delito durante su tránsito por México.

En el segundo apartado se aborda la complejidad del segundo elemento general, es decir, el acceso a la justicia. Se explica así, el deslizamiento conceptual que el término acceso a la justicia tuvo principalmente a lo largo del siglo XX, y cómo ha de entenderse en este trabajo para el caso de considerarlo como derecho a favor de las personas migrantes en tránsito. La diversidad de nociones que se tienen acerca de lo que es el acceso a la justicia, obliga a trazarse un camino lo mejor definido posible para su estudio, tarea que desarrollo en el tercer apartado y para la que recurro al modelo propuesto por Chales Epp. Este autor considera que el ensanchamiento en la esfera de derechos de las personas o grupos vulnerables sólo puede darse cuando existen ciertas condiciones concretas, las cuales son a su vez los elementos de análisis de su propuesta, y los que se retoman en este trabajo. Así, en el tercer apartado se explica primero a mayor detalle en qué consiste la propuesta de Epp, cómo ha sido empleado su enfoque en el contexto latinoamericano, y la manera en la que se ha ajustado aquí para el estudio del acceso a la justicia para migrante en tránsito.

El cuarto apartado se ha dedicado a desarrollar una delimitación acerca de conceptos como migrante, migrante en tránsito y migrante irregular. El objetivo, además de permitir aquí demarcar de la manera más clara posible cuál es el grupo humano a cuyo ejercicio de derechos se hace referencia en este trabajo, es enfatizar cómo a partir de una primera revisión terminológica se pueden apreciar algunas de las problemáticas que afectan a las personas que conforman este grupo.

En el quinto y último apartado se presenta una revisión de algunos trabajos que han abonado en la comprensión de los problemas de violencia que afecta a los migrantes en tránsito por México, lo que permite ver que si bien el análisis del acceso a la justicia para los migrantes víctimas del delito tiene si acaso una expresión más bien secundaria en los trabajos donde se expone la violencia que les afecta, ellos abren el camino para comprender las dimensiones de esa violencia y la necesidad del estudio que aquí se presenta.

1.1 Migración y derechos humanos

1.1.1 Los derechos humanos para el análisis de la migración

Son muchas las cosas que se pueden decir y analizar acerca de los migrantes y los flujos migratorios contemporáneos; como por ejemplo, cuantificarlos; explicar las causas o motivos que llevan a las personas a tomar la decisión de migrar; entender por qué en ocasiones la decisión de migrar no siempre se toma voluntariamente; por qué en ciertas ocasiones la suma de decisiones individuales forma flujos que significan cientos, a veces miles de personas desplazándose de un lugar a otro a lo largo de espacios de tiempo más o menos prolongado; cómo y por qué las personas prefieren algunos lugares y no otros; cómo se construyen las redes que facilitan o dificultan la formación, continuidad o desaparición de los flujos migratorios hacia un determinado lugar; de qué maneras interactúan los migrantes en los entornos que transitan y en los que buscan establecerse, entre otros. En casi todas estas narrativas es posible detectar un elemento recurrente, y es la descripción o denuncia de las múltiples formas de abuso, maltrato, inequidad y exclusión que padecen los migrantes, o al menos buena parte de ellos; situaciones que para efectos

de este trabajo las entendemos englobadas bajo la idea de violaciones a derechos humanos.

Los escenarios negativos que padecen los migrantes se repiten alrededor del mundo y, por supuesto, forman parte de los atentados a la dignidad que padecen millones de seres humanos. Sin embargo, es importante distinguir las características propias de las situaciones que padecen estas personas, puesto que las mismas tienen siempre lugar en entornos determinados y les acontecen a personas concretas; lo cual se debe tener en cuenta aun cuando posteriormente, por efecto del análisis, pareciera que estas narrativas son despersonalizadas. Esta abstracción en el análisis también es algo premeditado, pues exposiciones como la que se desarrolla a lo largo de este trabajo, no tienen como objetivo describir situaciones particulares, sino analizar y explorar vías generales para mejorar las condiciones en las que se encuentran las personas, en este caso los migrantes.

La mera descripción de algunas de estas experiencias negativas, en este caso las que han vivido los migrantes en tránsito por territorio mexicano en los últimos años, fácilmente puede ocupar varias veces la extensión de este trabajo. Por esta razón, a continuación, me permito narrar tan sólo algunas de estas experiencias recopiladas de la prensa escrita o de algunos reportes de la sociedad civil, con el fin explicar cuál es la óptica desde la que se analizan en este trabajo.

En junio de 2013 en Coatzacoalcos tomé un tren que se dirigía a Tierra Blanca, aproximadamente a los 20 minutos de que saliera de la estación un grupo de cuatro hombres armados se subieron al tren y comenzaron a amenazar a la gente que tenían que pagar 100 dólares por persona si es que querían continuar con su viaje. Yo les dije que no tenía dinero ni familia que me lo mandara. Me dieron un cachazo y me bajaron del tren. Me regresé a Coatzacoalcos y días después tomé otro tren. Hasta ahora no me han vuelto a pedir dinero, pero me dicen que en Orizaba también están pidiendo dinero (Migrante hondureño, Red de documentación de las organizaciones defensoras de migrantes, 2013, p. 84).

El 20 de diciembre de 2012 me secuestraron en Coatzacoalcos. A golpes y amenazas me obligaron a darles el número telefónico de una hermana que vive en Estados Unidos. A mi hermana le pidieron 500 dólares para liberarme, mi hermana los envió pero no me liberaron; después le pidieron 200 más que también envió, pero tampoco me liberaron. Me retuvieron varias semanas en las que me ofrecieron cooperar con la banda para agarrar más gente. En el camino a Chontalpa me tocó ver que le pedían dinero a la gente, a quienes no

podían pagar los golpeaban y algunos los tiraron con el tren en movimiento para que los destrozara el tren. En Chiapas me encontré con dos de mis primas con quienes escapé a la primera oportunidad de escape. Seguimos el viaje al norte y llegamos a Nogales; ahí nos ofrecieron pasar la frontera llevando droga, yo me negué pero mis primas aceptaron. Después supe que las secuestraron y que le pidieron 1500 dólares a mi hermana para que liberaran a mis primas. Después me contacté con el Grupo Beta de Nogales quienes me mandaron a Torreón. En esa ciudad, después de mes y medio en un albergue para migrantes, me entregué a las autoridades de migración para poder regresar a mi país y poder ver a mis hijos (Migrante salvadoreña, Red de documentación de las organizaciones defensoras de migrantes, 2013, pp. 86-87).

Cerca de Tenosique nos encontramos con una patrulla del INM. Cuatro de los que venían con nosotros corrieron, pero tres no corrimos. Se bajaron cuatro agentes de la patrulla, nos revisaron y nos preguntaban si traíamos dólares. A uno le quitaron su mochila y 500 pesos. Después nos metieron a un cañaveral y un agente gritó “préndanles fuego a esos cabrones”. Nos echamos a correr y nos escondimos, después de caminar un rato llegamos a Tenosique (Migrantes hondureños, Knippen, Boggs y Meyer, 2015, p. 25).

Camión de carga abandonado con alrededor de 60 migrantes en su interior. (...) Al menos cuatro migrantes centroamericanos murieron, aunque se habla que pudieron ser hasta 10, luego de que eran transportados en un camión sin ventilación y fueron abandonados en el paraje Novara, del municipio de Tres Valles, Veracruz (Aguirre, 05 de octubre de 2016).

Un total de 95 migrantes centroamericanos procedentes de Guatemala, entre los que viajaban 74 hombres, 16 mujeres y 5 menores de edad, fueron abandonados al interior de dos camionetas camufladas como parte de la flota de una empresa comercializadora de productos enlatados en La tinaja, comunidad de Veracruz.

Cuando se acercaron (policías), escucharon golpes provenientes de la caja metálica. Cuando la Abrieron, se percataron de la presencia de los migrantes [...] quienes posteriormente fueron puestos a disposición de las autoridades del Instituto Nacional de Migración” (Revolución tres punto cero, 8 de agosto de 2015).

El día 14 de junio del 2013 salió el tren de Coatzacoalcos, Veracruz como a las 5:30 pm, aproximadamente a tres o cuatro kilómetros paro el tren. Ahí, separaron a todos los guías y la gente que llevaban en unos vagones, yo estaba con ellos y les dije que iba sólo, me dijeron que me bajara y me insultaron, me dieron tres puñetazos y un hombre me dijo que no podía ir en ese vagón. Yo no sabía que sólo podía ir ahí si iba con guía, a todos los que no andábamos con guía nos dijeron que nos fueron en los vagones de atrás. Nos subimos y arranco el tren, en el transcurso del camino, como a las 3:30 am nos pidieron una cuota, nos volvieron a preguntar si teníamos guía y dijeron que debíamos pagar o si no teníamos que bajar del tren. Un pollero me ofreció

ir con él, me dijo que me iba a echar la mano, le dicen “El negro”. Los delincuentes han llevado a esos polleros para que los contratemos. Los polleros decían que trabajaban para un hombre que se llama Manuel y uno que le dicen “Zarco”, dicen que ellos son la cabeza de la banda. Uno de los hombres que iba cobrando la cuota le dicen “El Gaviota” y venía viajando desde Palenque (RDODM, 2013).

Mirta, una migrante hondureña de 29 años *narró que en Aguas Blancas (Veracruz) [...] cuatro hombres armados con machetes y pistolas la bajaron del tren junto con otras mujeres. A todas ellas las violaron pero se salvaron de ser explotadas en la prostitución porque una de ellas logró escapar y pedir ayuda. [...] Sara de 23 años, también hondureña, «estaba embarazada cuando fue secuestrada, durante ese tiempo nació mi bebe, los hombres que nos vigilaban me empezaron a golpear. Se llevaron a mi bebe y hasta el momento no sé a dónde».*

[...] Las mujeres son secuestradas en grupos, vendidas a traficantes por poco más de 300 dólares, «dependiendo de qué tan bonita seas», según denunció una de ellas, al explicar que son asesinadas a golpes si se niegan a obedecer” (Prensa Libre, 29 de agosto de 2014).

Estas cuantas narraciones pueden dar una idea del clima adverso por el que atraviesan los migrantes en tránsito por México, sobre todo cuando se toma en cuenta que estos ataques no sólo son perpetrados por criminales, sino que en ocasiones los propios agentes estatales los perpetran o los encubren. Por sí mismas estas narrativas generan un efecto de indignación, sin embargo, para efectos de análisis se requiere pasarlas por el tamiz de un marco teórico adecuado con el fin de asignarles un determinado significado y relevancia. Al respecto, existen varias posibilidades o candidatos, entre los que se encuentra el que proporciona la figura de derechos humanos, que es el que se ha elegido para este trabajo.

Como lenguaje para expresar y denunciar los atentados a la dignidad humana, la alusión a los derechos humanos se diferencia de otros marcos referenciales que se utilizan para este fin, en que va más allá de la mera denuncia emotiva y se pueden traducir en exigencias concretas, las cuales se enderezan en contra de los Estados, los gobiernos y los agentes gubernamentales. Del Estado se puede exigir, por ejemplo, que modifique sus leyes para que propicie un mejor ejercicio de los derechos humanos y que se implementen mejores prácticas, más respetuosas de tales derechos.

Por supuesto, la relevancia de los derechos humanos no se restringe a los asuntos relacionados con los migrantes, sino que se hace extensiva a otros grupos vulnerables y,

en general, a las exigencias que toda persona o grupo puede hacer valer en contra del Estado y otros grupos de poder. Christoph Menke y Arnd Pollmann consideran que:

...en la actualidad los derechos humanos se han convertido en la idea política fundamental por excelencia y válida a nivel mundial. La idea de los derechos humanos es fundamental por excelencia porque, según la comprensión corriente, proporciona los estándares mínimos para que la situación legal, política, social o económica de las personas sea considerada como aceptable o como mínimo se pueda tolerar. Una institución, un modo de actuar, o una situación social que vulnere los derechos humanos *está* inmediatamente deslegitimada por ello. En ese sentido la idea de los derechos humanos ya es hoy en día "válida a nivel mundial": no es válida de forma obvia porque sea realmente respetada y se haga valer por todos en todas partes, sino porque en el ámbito público mundial que se está creando apenas si un representante gubernamental o Estado se atreve a cuestionar de raíz la idea de los derechos humanos. Dicho de otro modo, quien admite que una institución, un modo de actuar o una situación social vulnera los derechos humanos de los afectados y a la vez mantiene que esta institución, modo de actuar o situación es correcta, se embrolla en una contradicción insoportable (Menke y Pollmann, 2010:11).

En otras palabras, mientras las personas justifican de manera amplia sus exigencias en los derechos humanos, los gobiernos tratan al mismo tiempo de justificar sus acciones en el respeto de esos derechos. En el caso de los migrantes la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha señalado que:

la protección de los derechos humanos es importante a los fines de fomentar la inclusión e integración social de los migrantes, para que lleven vidas económicamente productivas, así como culturales y sociales prósperas; [por el contrario] en el caso en que los migrantes no tuvieran acceso a los derechos humanos, su capacidad para beneficiarse de la migración se vería comprometida, al igual que su posible contribución al desarrollo de las sociedades en las que viven o con las que mantienen algún vínculo (OACNUDH, 2012: 8).

Por estas razones, en los estudios sobre migración la figura de derechos humanos ha adquirido una influencia significativa debido a que la vulnerabilidad, discriminación, exclusión y malos tratos que suelen aquejar a buena parte de los migrantes en el Mundo, en especial a los considerados irregulares o indocumentados, son traducidos o interpretados como faltas de respeto a los derechos humanos reconocidos a este grupo en sede internacional. Cada vez es más común que estas personas, grupos de la sociedad civil (nacional e internacional) y organismos internacionales que les apoyan o representan (como la ACNUDH o la Organización Internacional del Trabajo), formulen exigencias legítimas en términos de respeto a los derechos humanos. En sintonía, en los estudios sobre migración se reportan los abusos hacia migrantes y se respaldan las exigencias que

estos enderezan, haciendo uso también del lenguaje de los derechos humanos. En el caso de este trabajo la importancia de los derechos humanos se acentúa en cuanto me ocupo de las posibilidades de acceso a la justicia para migrantes en tránsito; es decir, de un derecho humano que es a su vez el medio para hacer valer otros derechos.

A través de la idea de los derechos humanos se han promovido cambios de fondo en los sistemas jurídicos que regulan la migración, y se han legislado derechos a favor de los migrantes; también se han modificado o creado nuevas instancias gubernamentales, y se han establecido nuevos protocolos de interacción entre dichas instancias y el grupo de referencia. De igual forma, cuando estas acciones no se han llevado a cabo o no han cumplido sus objetivos, es a través de la idea de los derechos humanos que los grupos afectados denuncian las omisiones y las irregularidades. Por esta razón es importante explicar qué son, cuáles son y cómo influyen los derechos humanos en los esfuerzos por mejorar las condiciones de los migrantes.

1.1.2 Concepto y contenido de los derechos humanos

En términos abstractos usualmente se acepta que los derechos humanos “son literalmente los derechos que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano” (Donnelly, 1998, 23). Sin embargo, esta definición puede no decir mucho si no se le ubica dentro del contexto en el que surgen como figura jurídica, y en relación a los instrumentos normativos en los cuales se desarrolla. Por esta razón en este subapartado me parece importante explicar, así sea brevemente, el origen contemporáneo de esta figura y su contenido; esto es, cuáles son los derechos que se consideran derechos humanos, mismos que, como se expresa en la definición anterior, se predicán de todos y cada uno de los seres humanos que habitan este planeta.

Los derechos humanos con validez universal son una figura relativamente reciente que tuvo su origen en 1948 con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas²,

² Los antecedentes de este sistema internacional de derechos humanos se encuentran en la teoría liberal ilustrada, de acuerdo con la cual los seres humanos nacen con derechos y libertades innatos los cuales deben ser respetados y protegidos por el Estado (Guerrero, 2014). Estas ideas se plasmaron en las declaraciones revolucionarias en Francia y en los Estados Unidos a finales del

lo que constituía uno de los objetivos marcados en la Carta Fundacional de este organismo³. En este sentido, la Declaración Universal puede ser vista como una respuesta a los acontecimientos ocurridos en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial; no sólo como reacción a los hechos de la propia guerra, incluidos por supuesto los actos de genocidio en contra de diversas minorías principalmente las de origen judío; sino en general, en contra de la posibilidad de que sucediera una nueva conflagración de alcances generalizados que, debido a la disposición de las nuevas armas de destrucción masiva, pudiera poner en riesgo la civilización y acaso la vida tal como se las conoce (Bobbio, 2008: 21-93).

Posteriormente, en 1966, al seno de la misma ONU, se firmaron dos instrumentos más: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en su conjunto, estos instrumentos hoy son conocidos como la *Carta Internacional de Derechos Humanos*, y su contenido es aceptado como *ius cogens*⁴. Lo cual significa que, en la actualidad, respecto de los tratados internacionales de

siglo XVIII; posteriormente, serían convertidas en derecho positivo en las constituciones que se crearon a lo largo de los dos siglos pasados (Fioravanti, 2003, 55-95). Pero los derechos humanos también incorporan exigencias que provienen de otras tradiciones revolucionarias y teóricas, en particular las de corte social, las cuales fueron adoptadas primero en algunas legislaciones europeas y americanas, y que se fueron introduciendo en las constituciones políticas de algunos países en un proceso que abarca desde finales de siglo XIX y la primera mitad del siglo XX; para finalmente formar parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

³ En la obra de Nazario González (2002) se puede consultar una muy completa reseña del proceso de negociaciones y discusiones que se llevaron en el seno de la recién creada Organización de las Naciones Unidas, así como al interior de la Comisión especial que finalmente se encargaría de redactar la carta, la cual fue integrada, entre otras personalidades, por Eleanor Roosevelt y René Cassin. De acuerdo con González (2002: 169-186), la idea de una declaración universal de derechos surgió en 1945 y se plasmó en la propia Carta Fundacional de la ONU. Sin embargo, bien pronto la idea comenzó a disolverse debido a los diferendos entre el bloque capitalista y el bloque socialista de naciones. Este incipiente conflicto, inicio de la llamada Guerra Fría, estuvo no sólo al borde de echar por la borda el proyecto de la Declaración Universal; sino que hizo evidente la posibilidad de una nueva guerra de alcances globales. Tal tensión se reflejó en la abstención de los países del bloque socialista cuando finalmente en 1948 fue firmada la Declaración Universal, pese del inicial entusiasmo que habían mostrado varios de ellos.

⁴ El principal problema atribuido a la conformación del sistema internacional anterior a la Segunda Guerra Mundial, era la ausencia de un poder legislativo internacional con la capacidad para expedir normas obligatorias para los Estados. Se buscó subsanar el problema a través de la figura del acuerdo internacional, instrumento a través de cual cada Estado, en uso de su soberanía, se comprometía a lo pactado y se obligaba en consecuencia; se trata del principio *pacta sunt servanda*, que obliga al cumplimiento de los acuerdos celebrados de buena fe. No obstante, en tanto acuerdo convencional, normalmente las obligaciones adquiridas por medio de convenios admiten excepciones o pacto en contrario. Junto con este problema venía otro: no existía autoridad supranacional con la facultad de hacer valer los acuerdos en caso de incumplimiento. En esos casos los medios normales para exigir el respeto de los acuerdos eran las vías diplomáticas, los buenos oficios de un tercero (otro Estado), las sanciones económicas y, en última instancia, las acciones

los derechos humanos, los Estados no pueden alegar reservas o falta de acuerdo, pues tales instrumentos tienen carácter obligatorio (Cançado Trindade, 2007).

El reconocimiento de los derechos humanos como normas de *ius cogens* ha sido un camino sinuoso y aún cuenta con varios detractores en lo político y en lo académico. Con todo, poco a poco estas normas han perdido el carácter meramente declarativo con el que iniciaron en 1948, alcanzando hoy plena juridicidad. En su consolidación ha coadyuvado la implementación de sistemas regionales de derechos humanos en América y Europa principalmente, así como el desarrollo de posteriores declaraciones de derechos específicos para ciertos grupos, la creación de una compleja organización administrativa integrada por comisiones de vigilancia y por órganos jurisdiccionales que se encargan de resolver controversias entre los particulares y los Estados acusados de violar derechos humanos. Y si bien la situación de las relaciones internacionales en la actualidad dista mucho de semejar algo como un gobierno mundial con capacidades coercitivas y ejecutivas -las cuales siguen siendo hasta ahora facultades propias de los Estados nación-, se debe señalar que al menos en materia de derechos humanos los instrumentos, instituciones y procedimientos creados, han servido para romper con el modelo anterior en el que el reclamo de derechos de una persona en contra de un Estado era una cuestión meramente doméstica, pudiendo ahora a ser materia de litigio en sede internacional.

En el sistema internacional de derechos humanos se reconoce un catálogo más o menos amplio de derechos, los cuales, para efectos de sistematización suelen ser clasificados por generaciones. Esta clasificación fue propuesta a finales de la década de los setenta por Karel Vasak (1977), quien planteó hablar de generaciones de derechos humanos para explicar su proceso histórico de reconocimiento y su contenido programático. Vasak señaló que desde su origen en 1948, la Declaración Universal se integró por lo que llamó los

bélicas. Sin embargo, en el caso de las normas internacionales consideradas como *ius cogens*, este problema desaparece, pues éstas son consideradas universalmente válidas y que no admiten pacto en contrario; por lo cual no se considera que el incumplimiento o desconocimiento de esas normas sea una posibilidad válida o legítima para un Estado.

derechos de primera⁵ y de segunda⁶ generación, y que como resultado del posterior reconocimiento de nuevos derechos durante la segunda mitad del siglo pasado se había formado una tercera generación de derechos⁷.

Los derechos de primera generación incluyen los llamados derechos civiles, los derechos políticos y los derechos de seguridad jurídica. Son derechos civiles, la libertad personas, la libertad de expresión, la libertad religiosa, la libertad de ocupación (industria), y la libertad de tránsito. Se consideran derechos políticos el derecho de votar, de participar para la obtención de un cargo público, y la de formar parte de algún partido político. Por último, los derechos de seguridad jurídica son aquellos que buscan garantizar un trato justo a los particulares en sus relaciones con las autoridades estatales. Entre los derechos de segunda generación se encuentra el derecho a tener un trabajo, que éste sea remunerado justamente; los derechos de seguridad jurídica, el derecho a gozar de la vida cultural que ofrece la comunidad en la que se habita, el derecho a la educación, y el derecho a la salud, entre otros. Entre los derechos de tercera generación se cuentan el derecho al desarrollo, a la disposición autónoma de los recursos naturales, el derecho a la paz, el derecho a gozar de un medio ambiente sano y el derecho a la solidaridad internacional, por mencionar algunos.

⁵ Los derechos de primera generación responden en su contenido y estructura a la ideología liberal ilustrada según la cual recae en el Estado un deber negativo o pasivo de respeto hacia los ciudadanos. El postulado esencial que subyace en este tipo de derechos es que el Estado se encuentra obligado a abstenerse de interferir en la actividad de los particulares (derecho de libertad), en lo individual y también en cuanto a las relaciones que se producen entre ellos; así como a tratar a todas las personas bajo criterios de igualdad jurídica (derecho de igualdad).

⁶ Los derechos económicos y sociales o “derechos de segunda generación” surgieron como un intento de equilibrar las desigualdades materiales que eran solapadas o encubiertas bajo la idea de la igualdad formal propia de los derechos liberales de primera generación. Ideológicamente estos derechos son el resultado de las teorías sociales que surgieron en Europa en la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX que promovían mejores condiciones de vida para las masas de obreros y campesinos. En la Convención se incluyeron, en parte, por la insistencia de los países del bloque socialista.

⁷ También conocidos como intereses o derechos difusos ya que se consideraba que su titularidad no correspondía a una persona en específico, sino a grupos enteros o incluso a toda la humanidad. Se pensaba también que no era posible que una persona por sí misma pudiera reclamar alguno de estos derechos; sin embargo, paulatinamente en diferentes países, se han ido implementando algunos mecanismos legales para que las personas puedan ejercer estos derechos incluso de forma individual.

En el caso de los migrantes todo el entramado general de derechos contenidos en la Declaración Universal y en los Pactos Internacionales les deben ser reconocidos⁸; además existen instrumentos especializados que reconocen derechos específicos, como es la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares adoptada en 1990 (ratificada por México hasta 1999)⁹.

Así, la importancia de los derechos humanos radica en que, en aquellos países que han adoptado los instrumentos internacionales correspondientes, se han convertido en un parámetro objetivo de evaluación de la legitimidad de las autoridades, de las políticas adoptadas, de los sistemas jurídicos internos, e incluso son considerados como termómetros de la calidad de la vida democrática en un país.

En lo que se refiere a la migración internacional aludiendo a la figura de derechos humanos se promueven cambios en la legislación para incorporar mejores condiciones de gestión de estos flujos; se espera también que los cambios normativos provoquen mejores prácticas estatales (burocráticas) destinadas a la atención de los migrantes, en las que se eliminen los tratos desiguales, discriminantes o vejatorios; igualmente se proyecta que los jueces utilicen estos derechos en las argumentaciones que desarrollan en sus resoluciones, y de esta forma se promuevan mejoras en las condiciones de ejercicio de la ciudadanía de estas personas. En contraparte, a través de los derechos humanos, las exigencias de los migrantes y la sociedad civil que los apoya, dejan de ser simples exigencias de buena voluntad o mera solidaridad, y se convierten en el reclamo de verdaderas obligaciones internacionales que los Estados han adquirido en ejercicio de su propia soberanía. Así, se recurre aquí a la figura de derechos humanos ante el potencial crítico que ofrece para este estudio, conforme a lo que a continuación se explica.

⁸ Salvo los derechos políticos, que se consideran en principio consustanciales al lazo de nacionalidad que une a las personas con su país de origen. Por esta razón se consideran derechos exigibles en el país de origen de los migrantes; aun cuando en algunos países (como en España) se ha comenzado a dar la tendencia de reconocer derechos a los extranjeros para que puedan votar en las elecciones locales de las comunidades en las que residen.

⁹ Aunque con varias décadas de antelación la Organización Internacional del Trabajo ya se había ocupado de producir instrumentos en los que se establecen derechos a favor de los trabajadores migrantes, los cuales también son de cumplimiento obligatorio en los países que las firmaron y ratificaron.

1.1.3 Potencial crítico de la figura de derechos humanos

En el presente trabajo me propongo aprovechar el potencial que ofrece la figura de derechos humanos para el análisis social. Este potencial es utilizado en los propios informes que elaboran las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (y otros organismos internacionales) cuando evalúan los niveles de respeto y las violaciones a derechos que se pueden observar en los diferentes países que conforman la comunidad internacional que ha suscrito los principales instrumentos internacionales en la materia. De igual modo, organizaciones independientes hacen uso de los derechos humanos para elaborar informes y evaluaciones propias. En el caso de los reportes académicos sucede algo similar, pues se echa mano de los derechos humanos como una herramienta para describir de forma crítica una realidad social muchas veces plagada de inequidades. El lenguaje de los derechos humanos proporciona un parámetro objetivo y universalmente aceptado para este tipo de análisis social.

Esta capacidad de análisis en los derechos humanos resulta del hecho que utilizan un lenguaje normativo y naturalmente están redactados en términos de deber ser; es decir, de algo que se espera sea de una determinada manera, aun cuando no necesariamente sea así en ciertos contextos. Esta situación ofrece un considerable potencial de crítica que es aprovechado por los sujetos directamente involucrados y por otros actores (como se acaba de explicar); quienes utilizan esta característica para explicar qué es lo que está funcionando y qué no en las políticas en un país; en este caso concreto, con las políticas relativas a la migración. Es en este sentido en el que este trabajo recurre a los derechos humanos.

Así, al contrastar la realidad con el parámetro normativo se obtiene un saldo que puede ser positivo, es decir, se concluye que se respetan los derechos humanos; o negativo, esto es, que se violentan estos derechos. Tradicionalmente lo que se ha evaluado son las acciones del Estado y de sus agentes; no obstante, recientemente se ha puesto cada vez más atención a las afectaciones que algunos particulares (u organizaciones de particulares) pueden infligir en la esfera de derechos de otros particulares.

En el caso de los migrantes, las más evidentes formas de violencia hacia sus derechos humanos se desprenden de los actos ejercidos por las agencias y funcionarios

gubernamentales que se encargan de administrar los flujos migratorios o de cualquier otra situación en la que tengan que ver las personas migrantes; como por ejemplo, pleitos laborales, cuestiones relacionadas con el registro civil por nacimiento de hijos, matrimonios o defunciones, y, por supuesto, los casos (harto frecuentes) en los que los migrantes son víctimas de delitos. Otras fuentes de violación a derechos se encuentran en la existencia de leyes (normas jurídicas en sentido amplio) con contenidos normativos contrarios a los derechos humanos, como sucede en México con el procedimiento de identificación a víctimas del delito que está autorizado para realizar el INM en las estaciones migratorias; o en las resoluciones judiciales en las que no se emplea la perspectiva de derechos humanos, pese a que los jueces tienen la obligación de tomarlos en cuenta al emitir dichas resoluciones. Todas estas cuestiones reflejan en su conjunto climas sociales de xenofobia y discriminación, pero también de autoritarismo, descomposición social y desprecio generalizado por los derechos humanos; lo cual, se proyecta en el contenido de las leyes y, desde luego, en la forma en la que se conducen los agentes gubernamentales encargados de la gestión de la migración, e inclusive la sociedad misma.

Es importante distinguir aquí los diferentes escenarios y sus implicaciones; y lo primero que se debe señalar es que las normas internacionales de derechos humanos por sí mismas no son operativas; requieren ser instrumentalizadas a través de las leyes secundarias y las políticas públicas conducentes. Cuando se afirma que en un país se respetan los derechos humanos lo que se está diciendo es que ambos niveles de acción gubernamental están guiados o inspirados en las normas internacionales de derechos humanos.

Cuando una legislación migratoria es consecuente con las normas internacionales de derechos humanos, y existen las suficientes garantías para que los migrantes ejerzan sus derechos, por sí mismo este hecho no excluye o elimina la posibilidad de se generen prácticas o conculcaciones de derechos; sin embargo, estas violaciones serán publicitadas y sus responsables sancionados. Pero si la denegación de derechos se configura desde la ley, desde el diseño e implementación de políticas, o desde las propias resoluciones judiciales, entonces la situación es mucho más grave puesto que se está ante un escenario en el que se legalizan los abusos.

Como se podrá apreciar a lo largo de este trabajo, en la última década México ha transitado de una legislación migratoria en la que se configuraban graves violaciones a derechos

humanos contenidos en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, a una legislación en la que se considera que el respeto a los derechos humanos de los migrantes es el principal criterio sobre la que se estructura; o al menos es lo que se afirma en la propia ley y en los documentos en los que se le promocionó. Una vez promulgada una legislación es posible descubrir que algunas de sus partes propician violaciones a derechos humanos, para esos casos es importante contar con recursos jurisdiccionales y con tribunales que provean a los afectados medios de defensa en contra de posibles vejaciones. La otra vía para modificar una situación de este tipo es recurrir nuevamente a la reforma legislativa, lo cual puede ser un proceso complicado y lento en caso de que no exista la presión social o interés político suficiente para sacar adelante nuevas reformas¹⁰. En todo caso, en este nivel de acción estatal (la de la producción legislativa) el objetivo es contar con cuerpos legales diseñados bajo el principio de respeto a los derechos humanos de las personas que se encuentren en su territorio.

El siguiente nivel de acción estatal es el que se refiere a la implementación de las leyes correspondientes a través de la acción de las diferentes agencias gubernamentales, en este caso de las agencias específicas que gestionan los flujos migratorios (de entrada, permanencia y salida), que en México es el INM; aunque se deben tomar en cuenta otras agencias que interactúan con el INM, como pueden ser las diferentes oficinas de procuración y administración de justicia¹¹. Este es quizá el aspecto más explotado por las ciencias sociales; y en países como México el desencanto que resulta de la mayoría de los estudios es reflejo del escaso respeto que se tiene por los derechos humanos pese al discurso oficial que se esfuerza por presentar un país en el que se han adoptado estos instrumentos de derecho internacional como parámetros para regular las relaciones entre el Estado y los particulares.

¹⁰ Como se explica en el 4.2.3, en materia de migración internacional, prevaleció en México cierta parálisis legislativa, pues si bien desde la década de los noventa la legislación vigente ya no era adecuada para la nueva realidad migratoria del país, ni a los compromisos asumidos en el ámbito internacional en materia de derechos humanos, dicha legislación prevaleció hasta el primer año de la segunda década del siglo XXI. Sobre este complejo proceso de cambio legislativo en materia migratoria en México, se ahonda en el apartado 4.2 de este trabajo.

¹¹ En la actual Ley de migración, se consideran autoridades auxiliares en materia migratoria a la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de la República, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y sus homólogos en las entidades federativas y de la Ciudad de México, y al Instituto Nacional de las Mujeres (arts. 26-30).

Otra forma de responsabilidad que surge a cargo de los Estados resulta del hecho que las normas de derechos humanos tutelan bienes jurídicos que también son objeto normativo de leyes destinadas a sancionar conductas de los particulares. El ejemplo más claro son los derechos humanos a la vida y a la integridad física. Cuando un particular lesiona a otro o le priva de la vida se dice que se ha cometido un delito; surge a cargo del Estado la obligación de sancionar la conducta delictiva y en caso de que esto no ocurra así, se considera que existe una denegación de justicia, la cual es por sí misma una violación a los derechos humanos de la víctima. En el caso de los migrantes, la impunidad en la que quedan los crímenes que se cometen en su contra ha sido uno de los aspectos más señalados en los informes de las agencias internacionales y grupos de la sociedad civil. En este sentido, una política de acceso a la justicia para migrantes, con perspectiva de derechos humanos, exige que se les otorgue la posibilidad real y efectiva de exigir el resarcimiento del daño y el castigo para quienes les lesionaron en su esfera jurídica. Se debe reconocer la omisión en la que sobre este punto ha incurrido el Estado mexicano. Este es un problema que afecta a migrantes y no migrantes por igual; los niveles de impunidad que afectan en general a las personas víctima de delito, devienen, entre otros aspectos, de la debilidad institucional de los órganos de procuración e impartición de justicia (Andrade, 2015 y 2012; Olvera, 2012; Zavaleta, 2012)¹².

Desde el punto de vista que se ha expuesto hasta aquí, los derechos humanos resultan un referente normativo (jurídico y ético) que sirve como parámetro para evaluar la acción estatal en términos amplios. Sin embargo, no se trata de un discurso libre de debates internos y de críticas; es posible identificar al menos dos aspectos en los que se critica el discurso de los derechos humanos.

La primera postura crítica parte de la observación de que los sistemas internacionales de derechos humanos son un entramado normativo cada vez más amplio y diversificado, en el que se ha procurado especificar y afinar criterios normativos para atender a las necesidades especiales de algunos grupos para los que el ejercicio de derechos es particularmente difícil, como es el caso de las mujeres, los niños, los indígenas y por supuesto los migrantes. Así, a partir de los documentos básicos como lo son la Declaración Universal de 1948 y los Pactos Internacionales de 1966, se desarrollan otros

¹² En el apartado 6.1 se comentan los problemas de impunidad que devienen, entre otros aspectos, de las debilidades del actual sistema de procuración de justicia en México.

instrumentos o declaraciones especializadas. El problema que resulta en este punto es que no siempre las declaraciones especiales logran realmente incrementar el espectro protector que suponen los documentos originarios; de hecho, en algunos casos se restringen esos derechos; es el caso de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares de 1990.

Bimal Ghosh es uno de los autores que más ha insistido en esta crítica a los instrumentos especializados en derechos humanos de los migrantes. De acuerdo con Ghosh (2008: 40) “las provisiones de la legislación internacional sobre derechos humanos [son] fragmentarias y además ampliamente dispersas (y no necesariamente armoniosas) [lo que] hace difícil para los migrantes el aprovecharlos plenamente y para los activistas de los derechos humanos dificulta la lucha por estos derechos en su nombre”. Junto a la desigualdad básica que distingue entre nacionales y extranjeros, se ha de observar otra expresión de inequidad en la distinción entre migrantes regulares y migrantes irregulares (“ilegales”).

De acuerdo con Ghosh (2008) la realidad es que en la redacción de la Convención se puede observar claramente la oposición que existe en los países receptores de migrantes para recibir cierto tipo de flujos. Por esta razón, y como reflejo del interés de los países destino de la migración de trabajadores, se hace hincapié en el texto de la Convención en señalar que los Estados parte deben adoptar todas las medidas necesarias con el fin de desalentar la migración irregular. Esta previsión bien puede interpretarse en el sentido de flexibilizar los requisitos de ingreso, a fin de que los migrantes que se insertan en ese estado no lo hagan de manera irregular, sino plenamente identificados, lo que conllevaría la posibilidad plena de un ejercicio de sus derechos; sin embargo, la más de las veces ha sido interpretada en un sentido restrictivo, y ha provocado que los países endurezcan los requisitos que solicitan para recibir migrantes de forma regular, al tiempo que refuerzan los operativos que se montan en las zonas fronterizas y de ingreso de flujos internacionales, con el fin de detener y expulsar a los migrantes irregulares. Como resultado, una previsión de la Convención que pareciera destinada a proteger a los migrantes, termina por ser una justificación para la denegación de sus derechos.

Otra situación igualmente grave se desprende del hecho que muchos de los países desarrollados, que son receptores de grandes flujos migratorios, no han ratificado los

principales instrumentos de derechos humanos de los migrantes, hecho que se constituye en uno de los más grandes obstáculos para la adecuada protección de los mismos¹³. Por último, para Ghosh una de las taras que afecta la defensa de los derechos humanos de los migrantes es que los órganos internacionales de las Naciones Unidas y las principales organizaciones independientes que se ocupan de la defensa de estas personas, no terminan de establecer una coordinación efectiva, trabajando la más de las veces de forma independiente las unas de las otras.

Conviene hacer notar que esta crítica sobre los derechos humanos no escapa de la lógica que les es propia; ya que en el fondo representa una exigencia por armonizar y extender todavía más el sistema que los crea y administra. En este caso se toman como referencia normativa los documentos base o históricos para criticar los nuevos instrumentos que se han estado creando. Esta tarea, sin duda, corresponde a la propia comunidad internacional y a los órganos encargados de administrar el sistema de internacional de derechos, aunque si decidieran hacerlo, los países que se han adherido a este sistema podrían llevar a cabo esta armonización en sus respectivos sistemas jurídicos, sin necesidad de esperar a que la comunidad internacional haga los ajustes correspondientes.

La segunda perspectiva crítica que se hace valer en contra de la idea de derechos humanos es esbozada por autores como Boaventura de Sousa Santos (2004), quien duda del potencial protector de la dignidad humana que pueden tener las instituciones y las normas de derechos humanos. La tesis de Santos acerca de los derechos humanos se relaciona estrechamente con su teoría epistemológica; y puede ser criticada prácticamente por las mismas razones que esta última lo es. Para este autor uno de los requisitos ineludibles para que se pueda verificar una emancipación liberatoria de los países del sur estriba en romper con el colonialismo epistemológico que ejerce el norte representado por los países occidentales. Esto significa que los países del sur deben rescatar sus saberes propios, así como los mecanismos a través de los cuales se produce ese conocimiento; y, por su parte, el norte debe abandonar la pretensión de validez excluyente de que hace gala la ciencia occidental. Asumiendo esta premisa en relación a los derechos humanos, Boaventura

¹³ A 2012, 97 Estados que habían firmado o suscrito al menos uno de los tres principales tratados en materia migratoria. El Convenio 97 y el 143 de la Organización Internacional del Trabajo habían sido ratificados por 49 y 23 países respectivamente. En particular el Convenio 97 había sido firmado por países desarrollados de Europa, como Alemania, Francia o Italia; no obstante, ninguno de estos tres países ha suscrito la Convención de 1990 (picum.org/picum.org).

afirma que la idea de derechos humanos es portadora de valores occidentales que resultan excluyentes de valores tradicionales de sociedades no occidentalizadas; por esta razón resulta problemático aplicarlos en esos países o regiones. El autor portugués considera que la idea de derechos humanos, para verdaderamente proveer a la emancipación de las personas en los países oprimidos, debe reconfigurarse desde una perspectiva intercultural, donde se incorporen los valores tradicionales de la sociedad no occidental en la que se les pretende aplicar.

Al respecto, la propuesta de Boaventura de Sousa puede ser criticada porque en ocasiones, así como existen saberes tradicionales que no se justifican científicamente, de igual modo se pueden observar prácticas comunitarias que pueden ser violatorias de derechos de las personas que integran esa comunidad, en particular en el caso de las mujeres y los niños; en esos casos, cuando en un país se acepta la idea de los derechos humanos, lo que debe prevalecer es este último marco normativo, por encima de los valores tradicionales. Precisamente, el valor de los derechos humanos reside en esta capacidad que otorgan a las personas para oponerse a las decisiones colectivas. Asimismo, se debe recordar que los derechos humanos son un cuerpo ético que siempre está en competencia con otros códigos de conducta, aún en los países occidentales. Por mi parte, una de las razones por las que considero inconveniente adoptar una perspectiva como la del autor luso en este trabajo, es precisamente debido a que las exigencias que pueden hacer valer los migrantes se sustentan justo en los instrumentos de derechos humanos formalmente reconocidos a nivel nacional e internacional; es decir en los instrumentos que Santos critica¹⁴.

Ahora bien, de lo expuesto en este primer apartado se desprende, tal como ya se explicó, que en el presente trabajo se hace uso extenso de la idea de derechos humanos como ideal o parámetro de una realidad como es el acceso a la justicia de migrantes en tránsito,

¹⁴ Esta segunda perspectiva crítica sobre la figura de los derechos humanos tiene un carácter externo, y es en cierto sentido teórica o filosófica; sin embargo, no por ello deja de ser propia. Se debe recordar que antes de que fueran positivados en normas jurídicas, la idea de unos derechos universalmente reconocidos surgió primero como una exigencia filosóficamente justificada; por tanto, es previsible que sea la propia reflexión teórica la que haga evolucionar el sistema. En este sentido, la propuesta de Boaventura de Sousa no es la única postura crítica o revisionista de los derechos humanos; pero sí es una de las más difundidas en los estudios sociales contemporáneos, por ello se le utiliza aquí como ejemplo.

con el fin de analizar la capacidad institucional que existe en México, en concreto en el estado de Veracruz, para proporcionarles servicios de procuración de justicia.

Conviene resaltar desde ahora, que si bien Charles Epp no alude en toda su obra a la noción de derechos humanos, sino que ajusta la revolución de los derechos a procesos meramente internos, en nuestro caso, dado que los derechos humanos se reconocen como parte del sistema normativo nacional, es no sólo conveniente sino también necesario tomarlos en el sentido que aquí se ha expuesto, esto es, como expectativas de la calidad de vida de las personas y la actividad del Estado, como parámetro crítico de dicha actividad, y como fundamento reivindicador de derechos contra dicha actividad, en nuestro caso, del derecho de acceso a la justicia para migrantes en tanto víctimas del delito. Para comprender mejor qué hemos de entender aquí por acceso a la justicia, en el siguiente apartado se abunda en la idea de acceso a la justicia no sólo en su carácter de derecho formalmente reconocido, sino también en cuanto enfoque teórico a través del cual se ha propugnado por mejorar las condiciones de las personas que hacen uso de los órganos estatales encargados de dicha tarea.

1.2. Acceso a la justicia como concepto y como enfoque de estudio

1.2.1 Evolución del concepto de acceso a la justicia en los sistemas normativos

El de acceso a la justicia es un concepto que ha ido evolucionando hasta hacerse cada vez más amplio. Esa evolución es un claro ejemplo de la influencia que pueden tener las discusiones teóricas o conceptuales en la práctica. Algunas construcciones teóricas, por muy abstractas que parezcan, terminan por reflejarse de distintos modos en la vida social; por ejemplo, en el diseño de instrumentos normativos concretos, en la estructura organizacional de instituciones estatales, o en la forma en la que diferentes grupos sociales realizan algunas demandas, ya sea en contra de otros grupos, ya sea en contra del Estado.

Tomando como referencia el periodo histórico contemporáneo en el que el Estado constitucional ha sido el modelo hegemónico de organización política, es posible identificar dos momentos en los cuales la noción de acceso a la justicia ha sufrido importantes deslizamientos conceptuales que se reflejan en la forma en la que se piensa el Estado debe

o puede buscar hacer efectivo ese derecho ciudadano. El primero de esos momentos comprende prácticamente todo el siglo XIX y la primera mitad del XX, y puede ser llamado como el periodo de la igualdad formal. El segundo incluye el periodo que abarca la segunda mitad del siglo XX y se extiende hasta la actualidad, y se puede señalar como el periodo de la igualdad material.

El primer momento, el de la igualdad formal, coincide con los orígenes del Estado constitucional, así como con el diseño institucional bajo el cual fue concebido; en particular con la, para entonces ya bien difundida, teoría de la división de poderes. Mientras al poder legislativo le fue reservada la facultad de crear las leyes generales que regularían el funcionamiento del Estado, al poder judicial, depositado en juzgados y tribunales, le fue conferida la facultad de dirimir conflictos y controversias entre particulares o entre los particulares y el Estado (Cueva de la, 1996; 94-99). Como parte de la consolidación del modelo político representado por el Estado nacional contemporáneo se homogeneizaron los procesos y procedimientos conforme a los que funcionaron todas las autoridades, incluidos los tribunales.

Para ello se condensó y sistematizó un conjunto de normas antes dispersas y no siempre coordinadas entre en los modernos códigos civiles y penales; junto a ellos se diseñaron también los códigos de procedimientos para delinear la actuación ante y de los tribunales. De esta manera se instauró una lógica conforme a la cual se dividió por materias el trabajo de estos órganos. En la rama civil quedó inserto lo relacionado con el cumplimiento de los contratos, las sucesiones, las obligaciones filiales, así como la transacción, posesión y propiedad de bienes muebles e inmuebles. En la materia penal se concentró lo relativo a la persecución, investigación y sanción de los delitos. Con sus respectivas variantes, ambas ramas se rigieron por el principio de estricta igualdad entre las partes sometidas a proceso.

En los asuntos del orden civil se puede observar un modelo de relaciones procesales compuesto básicamente por tres tipos de sujetos. Por un lado, las partes: demandante y demandado, es decir, quien reclama el cumplimiento de un derecho y aquel de quien se reclama; por el otro, el tribunal o juez, en su papel de sujeto imparcial encargado de dirimir la controversia. En este tipo de procesos el principio de igualdad formal de los sujetos en litigio se traduce en el supuesto de que la equidad y la justicia entre los involucrados se

logran asegurándoles identidad de oportunidades procesales, sin importar los recursos económicos de los que cada uno disponga, ni el lugar que ocupen en la estructura social, ni las relaciones sociales con las que cuenten.

En el caso de los procesos penales, en la triada de sujetos procesales involucrados que se mencionaron para el caso del orden civil, uno de ellos, el denominado aquí denunciante es representado –o básicamente sustituido- por una figura que se conoce con diferentes nombres; los más comunes son los de fiscal, ministerio público y procurador. Corresponde a esta figura la investigación de los delitos y la persecución de los responsables. A esta figura se le otorgaron facultades para, en representación de la parte afectada y de la sociedad, acudir ante los tribunales correspondientes a ejercer la acción penal, solicitar la indemnización de las víctimas, y solicitar también la imposición de las penas que correspondan para aquellos que han cometido el delito. En la materia penal la igualdad entre las partes se entendió básicamente en dos sentidos; el primero, en la oportunidad de que todo aquel que se considerase víctima de un delito pudiera acudir a denunciar los hechos ante el ministerio público; el segundo sentido (en relación a los señalados como responsables de un delito) el principio de igualdad se tradujo en no ser procesado conforme a leyes y tribunales especiales, sino de acuerdo con las mismas leyes generales y en los mismos tribunales en que sería sometida a juicio cualquier otra persona, sin importar su posición social o económica.

A todo esto, hay que recordar que, de forma anterior a los modernos sistemas de justicia, tanto en lo que hoy podríamos llamar la materia penal, como en la civil, prevalecía la separación de fueros. Esto es, la existencia de tribunales en los que se juzgaba a personas conforme a su procedencia social, étnica o económica, así como la instauración de tribunales especiales conformados expresamente para ventilar casos específicos que, una vez resueltos, se disolvían. La introducción del principio de estricta igualdad entre las partes modificó esta situación y representó la nota característica de los sistemas de impartición de justicia a lo largo del siglo XIX y parte del siglo XX¹⁵.

¹⁵ Aunque la supresión de fueros especiales ha marcado de manera importante la evolución del concepto de igualdad formal, no significa que se les haya eliminado del todo. En México, el fuero militar sigue prevaleciendo y ha sido duramente criticado a fin de que los militares que delinquen contra civiles sean juzgados por tribunales civiles y no por tribunales militares como de hecho continúa sucediendo, pues ello hace que se dé a los procedimientos un trato tan en extremo reservado que parece más un privilegio para el militar que está siendo procesado.

De manera paulatina, en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado se hizo evidente que el principio de igualdad formal entre las partes no bastaba para asegurar una verdadera equidad entre quienes se hallaban sometidos a un proceso. A final de cuentas, condiciones como la procedencia social, étnica, nacional o económica eran variables que seguían pesando y haciendo que la balanza de la justicia se inclinara de forma inequitativa hacia alguno de los lados. Esta situación hizo pensar en la necesidad de introducir medidas tendientes no sólo a promover la igualdad formal, sino a asegurar la equidad material entre los que intervenían en un litigio. Así, el periodo de la igualdad material comprende la segunda mitad del siglo pasado y es un proceso que, de hecho, sigue todavía en desarrollo.

Una de las primeras áreas en las que se introdujeron medidas compensatorias para tratar de equilibrar las desigualdades que *de facto* se podían dar entre los contendientes en un litigio, fue en la relativa a las relaciones obrero-patronales. Así, en los procesos en los que se litigaban conflictos de este tipo, se modificaron las condiciones para que en donde prevalecía el principio de igualdad formal, se impusiera un principio de igualdad material; independientemente de que en algunos países se mantuviera su regulación dentro de los códigos civiles o de que se creara una nueva regulación especial. Las innovaciones introducidas en la materia incluyeron cuestiones como eliminar formalismos y tecnicismos en el caso de las promociones judiciales de la parte obrera, no así en el caso de las actuaciones de la parte patronal; eliminar también el peso de la carga de la prueba para los trabajadores, siendo ésta trasladada casi por entero a la parte patronal; imponer numerosas presunciones legales a favor de los trabajadores, entre otras medidas (Santos Azuela, 2010). Las nuevas reglas procesales complementaron derechos sociales en materia del trabajo y asociación sindical. Posteriormente, ya en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado, se separó de la materia civil lo relativo a las relaciones entre compradores y empresas vendedoras de artículos de consumo popular de todo tipo. El nuevo derecho del consumidor, que paulatinamente se introdujo en diferentes países (entre ellos México), se diseñó bajo la idea de que en caso de litigio una de las partes –la empresa vendedora– disponía de mayores recursos económicos y técnicos que la otra –el comprador final de un producto–. Por esa razón, se instrumentaron medidas para facilitar a los compradores la interposición de denuncias en caso de problemas con los precios, la calidad o el funcionamiento de los artículos comprados. Asimismo, se diseñó un sistema de multas y castigos para sancionar a los comerciantes que incurrieran en malas prácticas

y a los que fueran reincidentes en ellas, todo esto con la finalidad de promover la creación de condiciones favorables a los consumidores (Ovalle Favela, 2000; Capelletti y Garth, 1996, 76-81).

La materia penal no podía quedar ajena a estas innovaciones. Así, se parte de la observación de que justamente esta área de la justicia es una de las más susceptibles a distorsiones por motivos económicos, étnicos, género, edad, posición social, filiaciones políticas y religiosas, preferencias sexuales y de nacionalidad, entre otros. Se reconoció primero que aquellos con mayores recursos económicos y podían pagar servicios de asesoría enfrentaban los procesos de manera relajada; en cambio, los que carecían de tales recursos, enfrentaban sus procesos sin representación legal, lo que daba lugar a que en no pocas ocasiones se sentenciara no con base en la responsabilidad, sino en lo mal que se había enfrentado el procedimiento por falta de representación. Esto dio lugar a la instauración de un sistema de representación jurídica a cargo del Estado con el objetivo de que toda persona que enfrentase un juicio lo hiciera con la debida asesoría legal, asegurándose así la igualdad material (Capelletti y Garth, 1996, 24-35). Sin embargo, este sistema de representación “gratuita” por parte del Estado bien pronto se evidenció como deficiente, pues quedó claro que las personas con más recursos no sólo podían pagar por la asesoría legal, sino que ésta era de mayor calidad; en cambio, las personas de bajos recursos pasaron a depender de los servicios de asesoría de oficio pagados por el propio Estado, los cuales debido a las excesivas cargas de trabajo (entre otros motivos) no siempre han resultado lo eficaces que sus usuarios pudieran esperar¹⁶; como resultado, en casos similares, aquellos que carecen de una asesoría legal adecuada por regla general se ven afectados por condenas más graves que aquellos que sí pueden pagar estos servicios, cuyos costos puede ser difícil solventar¹⁷.

¹⁶ Las defensorías de oficio en México no cumplen con los requerimientos mínimos de su función. En primer término, el número de defensores es insuficiente, lo que se traduce en una carga de trabajo excesiva para cada uno de ellos. Es difícil imaginar que un solo abogado pueda atender correctamente más de 20 asuntos a la vez. Sin embargo, los defensores de oficio atienden en promedio 50 asuntos simultáneamente. Además, como el sueldo que reciben es muy bajo, es natural que litiguen otros asuntos por su cuenta, lo que va en demérito de sus servicios gratuitos. Por si fuera poco, los defensores de oficio generalmente no cuentan ni siquiera con un espacio físico donde trabajar dentro del juzgado, ni mucho menos con equipo de trabajo adecuado; frecuentemente no tienen ni siquiera una secretaria que les ayude a mecanografiar sus promociones o escritos (Rubio, Magaloni y Jaime, 1994, 122).

¹⁷ De hecho, los sistemas de asistencia jurídica gratuita siguen siendo duramente criticados al considerar que no han logrado hacer que el resultado de los procesos siga siendo afectado por las desigualdades formales y materiales entre los usuarios. Diego Valadés ha señalado que existe un sensible descuido en la idoneidad de los servicios, lo cual ha devenido en una baja calidad por parte

Por otra parte, se observó también que mujeres, extranjeros, miembros de minorías étnicas, menores y otros grupos, con frecuencia son objeto de discriminación, en el sentido de que sus casos suelen ser objeto de interpretaciones más rigoristas del texto legal, lo que a su vez puede dar lugar a una nueva victimización al ver de nueva cuenta afectados sus derechos por parte de los agentes estatales durante el desarrollo de los procedimientos legales, a la imposición de penas más altas o la negación de ciertas oportunidades procesales¹⁸. Además, se llegó a la conclusión de que también incidían en el adecuado desahogo del proceso algunas situaciones como la lejanía geográfica de los tribunales respecto del lugar de origen de los sujetos a proceso, la comprensión del lenguaje en el que se desarrollan las actuaciones procesales, la disponibilidad de instalaciones adecuadas para el desarrollo de los juicios, por mencionar algunas. Como resultado de todo ello, muchos Estados han ido modificando los marcos legales y han invertido en mayor capacitación de fiscales y juzgadores para mejorar la procuración y administración de justicia en el área penal. En un principio, prácticamente todas estas reformas estuvieron enfocadas en favorecer a las personas que estaban siendo procesadas como responsables de la comisión de algún delito; sin embargo, de modo más reciente se ha procurado introducir modificaciones en beneficio de las personas víctimas del delito¹⁹, pues por efecto de que su representación recaía casi por completo en las fiscalías o en los agentes del ministerio público, quedaban *de hecho* prácticamente excluidas o ajenas al proceso.

de los encargados de prestarlo y en el perjuicio de las personas aquejadas por la pobreza: “ese descuido tiene un impacto negativo en la impartición de justicia en su conjunto. Los escasos servicios de ayuda legal que subsisten no resuelven problemas reales a los usuarios, y sí afectan el funcionamiento de la impartición de justicia” (Valadés, 2004, 129-131).

A decir de Álvaro Ferrandino (2004, 380 y 390) en países como España, Inglaterra, Francia y Suecia, donde existen sistemas paralelos de defensoría pero financiados por el propio Estado y generalmente especializados por cuanto a materia, grupos o personas, se puede considerar que la tendencia es a la pervivencia de la desigualdad, pues al Estado le ha resultado más económico financiar organizaciones no gubernamentales (ONG's) y delegar en ellas la atención a colectivos marginados, que asumir la responsabilidad que le corresponde para con dichos grupos. Para el caso específico de América Latina, el mismo autor considera que el funcionamiento de estas instituciones ha dado a muchas personas la oportunidad de contar con una asesoría legal, quienes de otro modo se quedarían sin acceso a la justicia. Entre tales instituciones señala los colegios de abogados, escuelas y facultades de derecho, iglesias, organismos no gubernamentales, asociaciones y fundaciones.

¹⁸ Como se ha señalado, esta etapa sigue en desarrollo, por lo que no se debe pensar que los problemas de doble victimización en razón de los aspectos señalados, hayan desaparecido. Por el contrario, son cada vez más los trabajos y movimientos sociales que dan cuenta de lo desfavorable del sistema para ciertos grupos de la población.

¹⁹ En México los derechos de las víctimas del delito, su protección y su participación activa en el desarrollo del proceso penal, se regulan en la Ley General de Víctimas expedida de forma reciente en enero de 2013.

Resulta conveniente señalar que todas estas reformas motivadas por la introducción del principio de igualdad material, de ningún modo han significado la sustitución del principio de igualdad formal; sino que representan más bien un reconocimiento de la importancia que tienen las condiciones y circunstancias particulares que viven las personas a quienes han de aplicarse las normas jurídicas. Así, de una perspectiva de análisis de la impartición de justicia en la que el énfasis principal recaía justo en la organización y funcionamiento de los órganos estatales encargados de ejercer estas funciones, se transitó hacia un enfoque en el que el punto principal de interés lo empezaron a ser las personas, sus condiciones, circunstancias y necesidades. Una pieza fundamental en todo este proceso es la creación de los sistemas internacionales de derechos humanos en el transcurso de la segunda mitad del siglo xx, entre los cuales se incluye, por supuesto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Es importante señalar que los procesos de cambio en la concepción del derecho de acceso a la justicia en la región latinoamericana han tenido varias estrategias e impulsores, tanto internos como externos²⁰, aunque quizá la línea más importante sea la de derechos humanos, donde estos se tomaron no sólo como una exigencia ética a los recién instaurados gobiernos democráticos, sino también como “la base de la agenda política” (Riego y Vargas, 2007, 81), y desde donde se ha considerado que dicho proceso democrático “no podrá considerarse avanzado mientras los sistemas de justicia no se encuentren en capacidad de reconocer y facilitar el acceso a la justicia de todas las personas en igualdad de condiciones” (Ferrandino, 2004, 382).

Así, la idea de los derechos humanos reconocidos en sede internacional ha favorecido que al interior de los países se esté buscado armonizar los sistemas jurídicos con el respeto al

²⁰ Como actores externos pueden ubicarse en la región el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) así como el Banco Mundial (BM), quienes han centrado su enfoque, al menos de manera inicial, en señalar como fundamental para la estabilidad, el desarrollo y la atracción de inversiones, el contar con sistemas efectivos de acceso a la justicia que garanticen los derechos y conduzcan a la reducción de la impunidad. En sede interna se pueden señalar facultades, colegios y barras de abogados de avanzada, así como organizaciones eclesíásticas y de la sociedad civil, quienes básicamente desde el inicio han buscado impulsar la reivindicación de derechos a partir de los derechos humanos, compartiendo muchas de las transformaciones conceptuales y dispositivas de los mismos.

individuo como el eje alrededor del cual gira el sistema normativo nacional²¹. De esta manera, en no pocos países se han establecido sistemas que facilitan el acceso a órganos y tribunales para demandar violaciones a derechos humanos. Como resultado, la introducción de esta figura de derecho internacional contribuyó justamente a la conceptualización del acceso a la justicia como un derecho humano; un derecho singular en el sentido de que a través de él se exige el respeto de otros derechos humanos o de cualquier otro derecho. El contenido normativo del este derecho en los sistemas internacionales de derechos humanos, es revisado más adelante en el apartado 3.3.

1.2.2 Delimitación del estudio del acceso a la justicia para migrantes en tránsito

De forma paralela a la ampliación de la figura de acceso a la justicia dentro de los sistemas jurídicos neorromanistas²², la misma se asumió también como objeto de estudio, dando origen al llamado “enfoque de acceso a la justicia”. Considerar el acceso a la justicia como objeto de estudio, ha ayudado a reconceptualizar y sistematizar información hasta entonces dispersa, al mismo tiempo que ha impulsado valiosas sugerencias para mejorar la igualdad material en sistemas jurídicos concretos. Gracias a ello, el acceso a la justicia se ha ido desligando de la mera resolución de conflictos ante los tribunales, y se le ha relacionado con el ejercicio de cualquier derecho, y la exigencia de respeto a esos derechos ante cualquier instancia o autoridad, ya sea del orden legislativo (legislaturas), jurisdiccional (cortes supremas, tribunales o juzgados) o administrativo (autoridades sanitarias o

²¹ Ciertamente, no todas las disposiciones normativas han sido armonizadas con las nacionales de manera adecuada en tiempo y modo. En México vimos una más o menos rápida adecuación de algunas disposiciones internacionales de protección de los derechos de los menores, pero una bastante lenta y recelosa adecuación de los derechos de las personas migrantes, por ejemplo.

²² En Occidente, se considera existen dos grandes familias o tradiciones jurídicas en las que es posible insertar la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales: la familia del *common law* o de derecho común, y la familia neorromanista o de derecho civil. En la primera se suele ubicar a los Estados de fuerte influencia británica, como Estados Unidos, Canadá y Australia, mientras que en la segunda, a los Estados con una fuerte influencia del derecho romano y canónico; en Europa, por ejemplo, lo son la mayoría de los Estados continentales de Occidente (razón por la cual se le suele llamar también “tradicón jurídica continental”), quienes a su vez trasladaron dicha tradición legal a los virreinos latinoamericanos, y prevalece aún en México, Centro y Sudamérica. La agrupación en familias o tradiciones legales se hace considerando que los sistemas jurídicos que las integran, comparten, entre otros aspectos, “un conjunto de actitudes profundamente arraigadas, históricamente condicionadas, acerca de la naturaleza del derecho, acerca del papel del derecho en la sociedad y el cuerpo político, acerca de la organización y la operación adecuadas de un sistema legal, y acerca de la forma en la que se hace o debiera hacerse, aplicarse, estudiarse, perfeccionarse y enseñarse en derecho” (Merryman, 2009: 17).

educativas, por mencionar ejemplos de autoridades administrativas que deciden sobre derechos concretos, al menos en una primera instancia).

La evolución del enfoque ha llevado a reconocer la complejidad misma del concepto de acceso a la justicia, pues cada autor suele centrar su definición resaltando el aspecto que le interesa estudiar. Así, por ejemplo, Natalia Gherardi (2006,129-130) reconoce la complejidad de definir el acceso a la justicia considerando que, empíricamente, el acceso a la justicia está relacionado con aspectos diversos, como pueden ser

la creación de un servicio público a cargo del Estado, la educación de la población con respecto a los derechos que la ley reconoce a los ciudadanos, la concientización de la sociedad acerca de la existencia de derechos y las formas de protegerlos o hacerlos efectivos, la responsabilidad social de la corporación de abogados que generalmente tiene el monopolio de acceso a los procesos judiciales, los métodos para sobrellevar obstáculos y dificultades propios de ciertos grupos mediante la creación de organismos especializados (por ejemplo, en áreas de discriminación por sexo o raza), la manera de sortear obstáculos geográficos (por ejemplo, con el uso de herramientas tecnológicas) y la reforma del Poder Judicial y las normas que regulan aspectos de procedimiento en los procesos judiciales.

Es importante tener presente que la ampliación del concepto de acceso a la justicia fue propiciada en gran parte por los aportes teóricos o académicos de estudiosos de la vida jurídica: abogados, psicólogos, sociólogos, antropólogos, politólogos, internacionalistas, economistas y filósofos; quienes han señalado que el ejercicio de los derechos no puede pensarse circunscrito únicamente al ámbito de lo judicial, insistiendo también en la necesidad de remover los obstáculos materiales que dificulten a las personas el ejercicio de sus derechos (Cappelletti y Garth, 1996; 9-10)²³. Así, a principios del presente siglo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004; 3) ha señaló que

acces to justice is a basic human right as well as an indispensable means to combat poverty, prevent and resolve conflicts.... There are strong links between establishing democratic governance, reducing poverty and securing acces to justice. Access to

²³ Se considera a Mauro Cappelletti y Bryant Garth (1996) los pioneros y constructores de este enfoque. A partir de un ambicioso proyecto de investigación que tenía por objeto detectar las principales tendencias que se estaban generando a nivel mundial en la impartición de justicia, estos autores encontraron que en muchos países se estaba viviendo un movimiento de flexibilización de los requisitos y formalismos que se exigían en los procesos legales; de manera que ellos, más que “inventores” se consideran a sí mismos “descubridores” de un movimiento que había empezado a gestarse en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado. Más allá de esto, lo cierto es que a partir de los trabajos de Cappelletti y Garth se abrió un amplio campo de investigación desde el cual se han evaluado empíricamente sistemas jurídicos concretos y se han elaborado propuestas para mejorar el acceso a la justicia. En su conjunto todos esos trabajos han contribuido a la paulatina transformación de los sistemas jurídicos.

justice is, therefore, much more than improving an individual's access to courts, or guaranteeing legal representation.

Para el caso de los migrantes en tránsito esta ampliación de la noción de acceso a la justicia acarrea enormes consecuencias, ya que es aplicable a todo tipo de autoridades con las que puedan tener contacto: desde las autoridades migratorias (en el caso de México, el Instituto Nacional de Migración), y las diferentes instancias policiacas que pueden llegar a actuar en auxilio de las autoridades migratorias, así como algunas instancias auxiliares o de canalización (como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados-COMAR, y las direcciones estatales y municipales de atención a la familia DIF, los institutos para las mujeres); por supuesto si son víctimas de algún delito, por las fiscalías (locales y federal) especializadas en atención a migrantes; y, en su caso, en su trato con los diferentes juzgados y tribunales.

Como con cualquier otra persona, las necesidades jurídicas de los migrantes pueden extenderse a todos aquellos aspectos de su vida que tengan relevancia jurídica, por lo que es necesario aquí delimitar un punto específico para proceder a un análisis más o menos detallado de esa cuestión. La evidencia empírica señala que uno de los principales problemas que más está afectando a los migrantes en su tránsito por México es la violencia hacia ellos perpetrada y la impunidad en la que la mayor parte de los delitos parece estar quedando. Por tal razón se ha elegido el análisis del acceso a la justicia cuando los migrantes han sido víctimas del delito y están en posibilidad de presentar una denuncia. Como se podrá apreciar a lo largo de todo el trabajo, este elemento funciona como pivote alrededor del cual se estudia la actuación de diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales que inciden o al menos podrían incidir en la forma en la que los migrantes víctimas de delito pueden hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia.

La instancia a la cual deben acudir las personas a denunciar hechos probablemente constitutivos de delitos son las agencias del ministerio público, las cuales, se encargan primero de determinar si hay lugar o no a iniciar una averiguación previa y, posteriormente, de ejercitar o no la acción penal e iniciar el procedimiento formal ante un juez. En México, la criminalización de la migración durante prácticamente todo el siglo XX y casi toda la primera década del XXI, dio lugar a una denegación legal y material a los migrantes indocumentados del acceso a las instancias de procuración de justicia o ministerios públicos. La actual legislación migratoria, en cambio, no sólo reconoce el derecho de

acceso a la justicia para los migrantes con independencia de su condición migratoria, sino que, instrumentalmente y ante las demandas de diversas voces para incorporar acciones concretas para abatir la violencia de que son objeto los migrantes, se han implementado ministerios públicos o fiscalías especializadas para la atención de los migrantes víctimas del delito. De ahí que el análisis institucional aquí planteado se encuentre referido a estos órganos de procuración de justicia especializados; centrando el estudio de lo que ocurre en el caso concreto de las fiscalías especializadas para la atención de migrantes en el estado de Veracruz.

Este apartado ha permitido comprender algunas de las implicaciones que han tenido lugar a partir de la evolución del concepto de acceso a la justicia, como es la transición a un acceso abierto a las instituciones de justicia para las personas en general, y algunas de las medidas instrumentadas por los Estados para disminuir posibles obstáculos, como el tránsito de la igualdad formal a la igualdad material, o como reconocer que las víctimas tiene derecho a una participación en los procesos penales contra sus agresores. Ha servido también para comprender que hoy el acceso a la justicia es un derecho humano y que, por lo tanto, conlleva obligaciones a cargo del Estado (sobre el que se ahonda en el capítulo 3). El acceso abierto a los tribunales es algo que se da por hecho en el enfoque de Epp, sin embargo, tiene el trasfondo aquí señalado, el cual me parece era necesario conocer antes de abordar de lleno en qué consiste el enfoque de Epp y cómo se emplea en este trabajo, lo que se lleva a cabo a continuación.

1.3 La revolución de los derechos de Charles Epp: ajustes a su modelo para el estudio del derecho de acceso a la justicia para migrantes en tránsito

La posibilidad de que los migrantes en tránsito puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia cuando son víctimas de delito depende de diversos factores y no sólo de la relación que se establece entre las personas directamente involucradas y la institución o dependencia que de manera directa atiende el caso. La creación de las condiciones que faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la justicia requiere el concurso varios elementos y de diversas instancias. A fin de justificar y sistematizar la manera en que aquí se estudia esta cuestión se recurre al marco teórico-metodológico propuesto por Charles Epp en su obra *La revolución de los derechos* (2013). Desde luego, para ello es necesario

llevar a cabo las adecuaciones correspondientes a fin de que el modelo propuesto por este autor se ajuste al contexto particular en el que se sitúa este trabajo.

En lo que sigue del presente apartado se explica en qué consiste la propuesta de Charles Epp y cuáles son los elementos la sustentan; posteriormente, se esbozan algunas consideraciones relacionadas con el contexto latinoamericano y mexicano, y el esfuerzo que parece estarse haciendo en la región para incentivar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y estudiar los procesos desde el enfoque de este autor; por último, se explica de qué manera se han adecuado los elementos del modelo de Charles Epp para el análisis del acceso a la justicia para personas migrantes en México.

1.3.1 La revolución de los derechos en el modelo de Charles Epp

La idea de la revolución de los derechos – *The rights revolution*- fue planteada por Charles Epp en la obra del mismo nombre publicada por primera vez en Estados Unidos en 1998. De acuerdo con el autor, en un análisis que comprende prácticamente todo el siglo XX, es posible observar los cambios normativos e institucionales a través de los cuales se han ido ensanchando paulatinamente los derechos de las personas en general, y de ciertos grupos vulnerables en particular. Epp denomina *revolución de los derechos* a ese proceso conforme al cual se amplían los derechos a través de los esfuerzos realizados por diversos actores nacionales, quienes apoyan a grupos excluidos del acceso a la justicia, logrando así un mejor reconocimiento y ejercicio de tales derechos.

Charles Epp centra su estudio en los procesos de ensanchamiento de los derechos de mujeres, personas en prisión preventiva, y sentenciados en centros de reclusión, considerando que su condición, aunada a las políticas de Estado, les hace más vulnerables a la denegación de sus derechos, o bien debido a que aquellos derechos que les han sido reconocidos en la legislación les sean denegados en la práctica por diversos agentes y políticas de Estado. Las circunstancias particulares de estos grupos conllevan a que difícilmente puedan iniciar un reclamo de sus derechos ante las autoridades jurisdiccionales; además de que, cuando logran iniciarlo, no siempre cuentan con el respaldo legal y económico suficientes para poder desahogar sus causas hasta las últimas instancias de justicia.

El trabajo de Epp se centra en los contextos de cuatro países con tradición jurídica de *common law*: Canadá, Estados Unidos, India e Inglaterra, lo cual es importante tener en cuenta para comprender la importancia que el autor da a cada uno de los elementos que analiza en su propuesta; pero también para comprender el porqué de algunas de las adecuaciones que se hacen al enfoque para su empleo en este trabajo.

De acuerdo con Epp, y a partir de los contextos por él estudiados, son cuatro las condiciones necesarias para que pueda surgir una revolución de derechos; aunque depende de la perspectiva de cada autor si se le considera a una u otra como determinante para que se dé un proceso de este tipo. Tales condiciones son: a) el establecimiento de garantías constitucionales, b) el liderazgo de los jueces o activismo judicial, c) la conciencia popular de los derechos por parte de sus titulares, y d) el trabajo realizado por lo que él denomina estructuras de sostén, las cuales son grupos o instituciones que apoyan a los afectados en sus procesos de movilización legal, haciendo posible mantener un litigio sostenido que, sin ese soporte, no habría podido llevarse hasta las últimas instancias del sistema de justicia.

a) En primer lugar Epp se refiere a la existencia de una carta constitucional en la cual se detalle cuáles son los derechos que les corresponden a las personas. De acuerdo con este autor, una carta de este tipo permite que “los jueces [tengan la] libertad para prestar una atención sostenida a los derechos y las libertades civiles, y respaldarlos” (Epp, 2013; 33). Sin embargo, no siempre es posible contar con una carta de derechos suficiente para que se facilite la labor interpretativa de los jueces. De acuerdo con los resultados del autor, en Canadá, India e Inglaterra, el poder político se ha opuesto al ensanchamiento del catálogo de derechos ciudadanos de raigambre constitucional argumentando, entre otras cuestiones, que la posible ampliación de facultades que se estaría otorgando a los jueces podría presuponer el debilitamiento de los poderes legislativo y ejecutivo. Aunque contar con esta carta de derechos tampoco asegura el activismo judicial a favor de los ciudadanos, sí puede ayudar en la generación de una conciencia de los derechos que active y propulse la actuación de los jueces en tal sentido.

b) De acuerdo con Epp, el liderazgo de los jueces o activismo judicial presupone una actuación de los jueces con ánimo de defender los derechos de las personas, con el

propósito de enfocarse en el tipo de casos que pueden, en efecto, generar cambios a favor de grupos en condiciones de vulnerabilidad. Desde la perspectiva del autor, debido a que son los jueces quienes deciden quién gana y quién pierde los casos que ante ellos se sustentan, con el transcurso del tiempo, la suma de esas decisiones judiciales va modelando el desarrollo de la legislación; por lo que, afirma Epp, “es indudable que no puede darse una revolución de los derechos sin jueces que estén a favor de la defensa de tales derechos” (2013; 37-38). Para ello, sin embargo, se requieren dos condiciones que no siempre coinciden; por un lado, la independencia judicial respecto del poder político para decidir de forma libre la interpretación del derecho y el contenido de la resolución; y, por otro, plena autonomía para decidir los casos que se han de conocer, lo que supone que en el enfoque de Epp, dicho activismo es básicamente operable en procesos de revisión por parte de las cortes o tribunales supremos. En cuanto a casos resueltos en colectivo, los jueces activistas requieren también estar rodeados de otros jueces con la misma tendencia, lo que no siempre sucede, reduciéndose así las posibilidades de desarrollar un activismo judicial.

c) En relación al tercer elemento, el que Epp denomina “conciencia popular de los derechos”, éste supone el arraigamiento cultural de una nueva forma de concebir algunos derechos o la realidad: o bien se cree que existen nuevos derechos que deben ser reconocidos, o bien se exige que el contenido de ciertas normas se deje de lado pues no se corresponde ya con la realidad que buscan regular. En el desarrollo de esa conciencia popular influyen, a decir de Epp, tres aspectos particulares que son los que a su vez impulsan la revolución de derechos:

Lo primero... es que los jueces se forman influidos por los supuestos culturales de la sociedad en la que están inmersos, y por lo tanto, es poco probable que creen derechos no reconocidos por ella o que socaven los derechos que esa sociedad valora enormemente. En segundo lugar, la corte carece del poder institucional para dictar sentencias que vayan en contra de las creencias defendidas ampliamente. Y, en tercer lugar, la cantidad y los tipos de cuestiones que los ciudadanos presentan ante las cortes como demandas de sus derechos dependen de cómo la cultura de una sociedad enmarca las disputas referentes a los derechos civiles (Epp, 2013; 39-40).

Otro factor que Epp considera vinculado al desarrollo de la conciencia popular de los derechos es el déficit democrático, pues a medida que el Estado se engrosa e impone a la sociedad, ésta busca en los jueces el apoyo para frenar la expansión de ese poder del Estado hacia sus vidas privadas. Todo ello, señala el autor, debe ser reconocido y formar parte también de los valores de los propios jueces que resuelven las causas; de otra forma,

será difícil que a través de su actuación busquen ensanchar los derechos de la población o grupos desfavorecidos. El ejemplo concreto que da el autor es el de la protección de los derechos de las mujeres, lo cual “dependió en parte de que la existencia de discriminación por género cada vez se reconociera más ampliamente como un problema”; al incrementarse progresivamente esta percepción, los jueces aceptan y respaldan las demandas de derechos de las mujeres (2013; 41).

Lo que Epp denomina “la conciencia popular de los derechos” representa una situación compleja que incluye diferentes aspectos y actores de la vida social. Por supuesto, comienza con el hecho de que los titulares de derechos estén conscientes de que son acreedores a determinadas prerrogativas jurídicas; pero exigen también que a nivel social se forme un ideario colectivo consciente de esta situación y que esté dispuesto a reconocerlos, respetarlos y hacerlos valer. Así, titulares, sociedad toda y jueces, al compartir un consenso acerca de los derechos que un determinado grupo posee, pueden ser más proclives a respetar tales derechos e incluso a respaldar el reclamo que busca hacerlos efectivos.

d) Por último, la cuarta condición para que se geste una revolución de los derechos es la existencia de una sólida estructura de sostén para la movilización legal; por tal debe entenderse “el proceso por el cual los individuos entablan demandas relativas a sus derechos legales y hacen juicios para defender o desarrollar tales derechos” (2013; 42). A consideración de nuestro autor, “los casos no llegan a las cortes supremas por arte de magia”. Las personas y grupos que están sufriendo una afectación en sus derechos generalmente no tienen el suficiente conocimiento de las normas, tampoco del desarrollo de un proceso legal, el cual además implica la inversión de recursos económicos con los que generalmente las personas en condiciones de vulnerabilidad no cuentan; de ahí que tanto para iniciar un juicio, como para llevarlo hasta las últimas instancias de revisión judicial, sea necesario contar con esas estructuras de sostén que apoyen a promoventes sin experiencia y con escasos recursos económicos. Tales estructuras de sostén estarán formadas por abogados de avanzada, organizaciones defensoras de derechos tanto gubernamentales como de la sociedad civil, y organizaciones de financiamiento. A decir de Epp, este es el elemento clave para que se dé una verdadera revolución de los derechos, toda vez que desde su punto de vista de poco sirve un estupendo marco legal, o jueces de avanzada, o que la gente sepa más sobre sus derechos, si no es posible para los usuarios

iniciar un proceso y seguirlo en todas sus etapas, con todos los costos de conocimientos, dinero y tiempo que ello implica. Las estructuras de sostén preceden a la revolución de los derechos; y son ellas, a través del litigio extendido y sostenido, las que impulsan a los jueces a resolver de manera más favorecedora para los grupos desventajados; generándose así una conciencia colectiva que proyecta los cambios normativos para reconocer los derechos y las demandas de esos litigantes.

Ahora bien, para Epp, los cuatro aspectos anteriores son condiciones necesarias para que se produzca una revolución de los derechos y constituyen en sí mismas los elementos de análisis de su enfoque, por lo que así se han representado en el Esquema 1.1. De acuerdo con el autor, los tres primeros, son más abordados en la literatura y se pueden considerar explicaciones “convencionales”; mientras que el cuarto elemento, que de hecho es introducido por Epp como su propuesta, constituye el engrane que articula y mueve a todos los demás. Esto no significa que Epp desestime los otros elementos, sino que considera que no son suficientes para que las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad puedan acceder a los órganos del Estado reclamando sus derechos y logren un reconocimiento o ampliación de los mismos.

Figura 1.1 Elementos del modelo de análisis de Charles Epp²⁴



²⁴ Elaborado a partir de Charles Epp (2013).

1.3.2 El empleo del enfoque de Epp en el contexto latinoamericano

Han sido varios los autores en América Latina que desde disciplinas como el derecho, la antropología y la ciencia política, han acogido el enfoque de Epp. Por ejemplo, algunos de los trabajos que forman parte de la obra *La judicialización de la política en América Latina*, coordinado por Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell (2011), abordan el tema desde el enfoque de Epp. Pilar Domingo analiza el cambio de papel político de la Suprema Corte de Justicia en México; Javier A. Couso estudia la revolución de los derechos en Chile durante y después de la dictadura militar de Augusto Pinochet, y Catalina Smulovitz revisa la cultura de los derechos en Argentina. Otros varios estudiosos que también han empleado el enfoque de Epp son: Julio Ríos (2013 y 2010) para evaluar la independencia de los poderes judiciales en la región latinoamericana; Francisca Pou (2010) para analizar el debate sobre el activismo judicial en América Latina; Sieder (2010) para revisar el proceso de ampliación de derechos de los pueblos indígenas en la región, y Bruce M. Wilson (2010 y 2009) para explorar el trabajo de la Corte de Costa Rica en la rendición de cuentas del Ejecutivo de ese país.

En sus trabajos, sin embargo, los autores que emplean el enfoque de Charles Epp se ven precisados a realizar algunas adecuaciones a la propuesta de nuestro autor. Una de ellas tiene que ver con la amplitud del enfoque; pues como ya se dijo, aunque Epp le da mayor importancia al cuarto componente, no desestima la relevancia de los otros tres; los autores que lo utilizan, sin embargo, suelen centrar sus análisis partiendo de uno o a lo sumo dos de los componentes señalados por él, y no necesariamente al cuarto de ellos. La segunda precisión que debe hacerse al enfoque tiene que ver con el ajuste al contexto jurídico-político en cuestión, puesto que Epp trabaja en sistemas jurídicos del *common law*, mientras que los autores señalados estudian una realidad que se corresponde específicamente al ámbito latinoamericano, donde la mayoría de los países pertenecen a la tradición jurídica neorromanista.

Con base en esta distinción, una de las principales precisiones que los empleadores del enfoque de Epp deben hacer, o por lo menos tomar en cuenta para el desarrollo de su trabajo, es distinguir entre la importancia que tiene la norma construida por los jueces a través de la interpretación y acumulación de precedentes en los sistemas del *common law*, y el menor peso que históricamente han tenido las interpretaciones de los jueces en los

sistemas romano-continenciales, frente a ley promulgada por el legislativo y sancionada por el ejecutivo (la cual es la norma que condiciona la actuación de los jueces en estos sistemas)²⁵. Otro aspecto que los autores se ven obligados a considerar es que mientras en los sistemas del *common law* tradicionalmente se ha reconocido la actividad de los jueces como independiente y moderadora de los otros poderes políticos, en América Latina tribunales y jueces han sido vistos, hasta hace bien poco, como órganos con escasa o nula independencia respecto del titular del Ejecutivo, lo que cercenaba los alcances de su actuación y deslegitimaba socialmente las instituciones de justicia (Ríos Figueroa, 2011, 49-90)²⁶.

Es importante tomar en cuenta que en los casos de estudio de Charles Epp, (salvo en la India) se considera existen sistemas democráticos maduros, y de Estados de derecho más bien consolidados; mientras que en los países de la región latinoamericana se proviene de sistemas políticos con tradiciones más bien autoritarias, donde los procesos democratizadores no se han consolidado lo suficiente y en los cuales existe una desigualdad económica exasperada, lo que obliga a llevar a cabo los ajustes correspondientes a modo que se reflejen estas condiciones.

Latinoamérica es una región en la que se pueden observar constituciones nacionales con un catálogo de derechos más que aceptable, pero donde el papel que el diseño institucional otorga al poder judicial es más bien modesto y lejos está de ser un contrapoder efectivo respecto de los correspondientes poderes ejecutivos y legislativos; y donde existen además serios obstáculos para que la mayoría de la población pueda ejercer y reclamar sus derechos. No obstante, es preciso reconocer que los procesos de democratización de las décadas de los ochenta y noventa que se vivieron en la región, estuvieron también acompañados de cambios en las estructuras de los poderes judiciales. Los cambios buscaban, en principio, dotar de una mayor autonomía a estos órganos para que se

²⁵ No obstante, dicha percepción sobre el trabajo de los jueces y sus interpretaciones se ha ido transformando en las últimas décadas, como se explica más adelante.

²⁶ En último informe del Latinobarómetro titulado *La confianza en América latina 1995-2015*, se puede apreciar cómo en la región persiste una escasa confianza de la población hacia los respectivos poderes judiciales. Así, el índice de confianza hacia el poder judicial en 2015 se ubica en 33 puntos, frente por ejemplo, a un puntaje de 70 hacia la Iglesia Católica. De hecho, resulta preocupante que hacia 1995 se registrara un puntaje de 37 en confianza al poder judicial, lo que refleja que a pesar de las reformas que se han instrumentado en diferentes países de la región, México incluido, con el fin de hacer más eficientes e independientes a los poderes judicial, en general éstos han empeorado en la percepción que las personas tienen de su trabajo.

constituyeran en moderadores entre los poderes, pero sobre todo, en protectores de los derechos de las personas comunes no vinculadas al poder político.²⁷

La revisión de la literatura relacionada permite identificar que las modificaciones abarcaron todo tipo de aspectos: organización y arquitectura institucional de los poderes judiciales, procesos de profesionalización de los servidores, introducción de nuevas formas *cuasijudiciales* de resolución de conflictos, la ampliación de competencias a temas que antes eran desahogados en la arena política, pero sobre todo el empuje para reclamar en ámbito judicial aspectos relativos a derechos humanos individuales y colectivos y su efectiva realización. De ahí que en la región latinoamericana la llegada del siglo XXI inicie con un particular interés en las ciencias sociales acerca de lo que estos cambios están o no generando, de las movilizaciones legales ciudadanas impulsadas en esos contextos y del *nuevo* quehacer de cortes y tribunales supremos, principalmente. En tales trabajos es posible identificar dos líneas básicas que analizan los procesos de reforma constitucional e institucional de estos órganos de justicia a los que suele conocerse como *judicialización de la política*²⁸ y como *activismo judicial*.

El activismo judicial, que es el tercer elemento de análisis en el enfoque de Epp, se relaciona con una labor más abierta y activa de jueces y magistrados para conocer de temas relevantes para la sociedad, dados los efectos que las decisiones de estos órganos implican. Tales efectos pueden dotar de un contenido más amplio a un derecho ya

²⁷ Algunos de estos cambios en los poderes judiciales fueron impulsados incluso desde fuera a través de organismos como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) (Sieder, Schjoldern, Angell, 2011:18). Ya en el presente siglo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sostenido también algunas iniciativas vinculando, al igual que las otras agencias, el acceso a la justicia al desarrollo, y destacando la importancia del empoderamiento legal de los ciudadanos como estrategia de consolidación de los sistemas democráticos y del desarrollo (PNUD, 2013, 2008).

²⁸ Este proceso implica un papel más activo de tribunales y cortes supremas para servir de contrapeso en las contiendas entre los poderes públicos y demás actores políticos en general. Su principal tesis detractora se conoce como el argumento o dificultad contramayoritaria. El postulado sostiene que no es válido que órganos no elegidos a través de un proceso democrático, decidan en cuestiones que competen a órganos que fueron efectivamente electos por representación popular; se considera que con eso, se pone en riesgo toda la estructura democrática que sostiene al Estado. Esta idea, aunque de vieja data, sigue causando ruido en aquellos sistemas en los que los poderes judiciales empiezan a ganar peso y a frenar los abusos en el exceso de poder de los grupos conservadores. El principal expositor de este pensamiento ha sido Alexander Bickel. En términos simples, el contraargumento de ese argumento, es que si bien los jueces de cortes y tribunales supremos no se eligen por un proceso democrático popular directo, sí lo son a través de un proceso en el que intervienen los representantes populares, esto es, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo.

plasmado en la legislación, o incluso crear nuevos derechos a través de una interpretación más flexible de las normas, así como impulsar cambios para la juridificación de temas que afectan a la sociedad en su conjunto, o a grupos vulnerables en particular. El activismo judicial se espera impulse la movilización legal de los ciudadanos, y que a su vez éstos impulsen a los jueces a tomar decisiones más beneficiosas para los grupos que están luchando por el reconocimiento y respeto de sus derechos, generándose así un círculo virtuoso entre ambos. Aunque esta nueva postura en los juzgadores se ha venido desarrollando en casi toda América Latina, su crecimiento no ha sido uniforme, pues mientras se reconoce a Colombia y Costa Rica como países donde las cortes supremas han tenido un papel más activo, se sigue señalando a Chile, Venezuela y México²⁹ como espacios donde ese activismo es aún tímido, aunque no inexistente (Ríos Figueroa, 2010, 49).

También en la región latinoamericana los grupos vulnerables están ciertamente exigiendo a las cortes y tribunales una postura más activa y defensora de sus derechos constitucionales y sus derechos humanos, lo que en parte da cuenta de una ciudadanía más consciente de sus derechos y de los cauces formales para exigirlos. Sin embargo, no todos los grupos en condiciones de vulnerabilidad tienen la misma posibilidad de movilizarse legalmente, pues no es sencillo encontrar y contar con una sólida estructura de sostén que lo permita, lo que confirma parte de la hipótesis de Epp. Dos de los grupos que han alcanzado mayor visibilidad en la región con sus movimientos legales han sido las mujeres y los pueblos originarios; aunque también destacan grupos sindicales, enfermos de VIH, pensionados y pequeños ahorradores. En cambio, otros grupos como los migrantes, en forma particular los indocumentados, no siempre han sido, o se les ha permitido hacerse visibles ante las instancias de justicia; y si bien la denegación de acceso a los tribunales

²⁹ Uno de los casos de activismo judicial más reciente y destacado en México lo constituye la resolución emitida por la Primera Sala de la SCJN en marzo de 2015 para el caso del homicidio de Mariana Lima. La muerte de Mariana, ocurrida en junio de 2010, fue declarada como suicidio por las autoridades ministeriales del Estado de México y el caso fue cerrado sin profundizar en la investigación, pese a que el cuerpo de la víctima presentaba evidencia irrefutable de violencia física. El ex esposo de Mariana, comandante de la Policía de Investigación en esa entidad, fue señalado como principal sospecho. En la resolución, considerada como un fallo histórico, la Corte ordena reabrir el caso y, siguiendo estándares nacionales e internacionales, determina que toda muerte violenta de una mujer debe ser investigada con perspectiva de género por parte de los órganos involucrados para el efecto, a fin de estar en condiciones de determinar si se trata o no de un feminicidio. Dicha resolución es por demás relevante dados los defectos que esta figura ha acarreado desde que se empezó a tipificar en México en 2010 a partir del “Caso González y otras - Campo Algodonero de la Ciudad de Juárez- vs. México (2009)” desahogado ante la Corte Interamericana de Justicia.

deviene a veces de la misma legislación, no en pocas ocasiones jueces y magistrados han sido reacios a realizar un activismo judicial a favor de los migrantes para dotar a tal legislación de un contenido más incluyente a través de una interpretación abierta y flexible, como se expone en el capítulo 4 para el caso de México.

Lo anterior nos muestra que en realidad aún son escasas las posibilidades de una movilización legal para los migrantes al no encontrar siempre estructuras de sostén que les brinde tal apoyo. Súmese a ello el hecho de que aun cuando en ocasiones se logre contar con esa estructura, la legislación interna muchas veces es cerrada hacia la migración; es decir, no les reconoce de manera expresa ciertos derechos. Asimismo, los tribunales pueden no realizar un activismo judicial a favor de los migrantes porque no llegan hasta ellos los casos (cuando se carece de estructuras de sostén), o de plano se niegan a hacerlos valer dejando de lado el enfoque en derechos humanos para centrarse en un enfoque de legalismo nacional (cuando la legislación es cerrada y ellos deciden no hacerlo).

1.3.3 Ajustes al modelo de Charles Epp para el estudio del ejercicio de los derechos de los migrantes en tránsito por México

En la primera década del presente siglo se dan en México algunos cambios institucionales y normativos a favor de los migrantes; pero en 2011 esos cambios parecen tomar un especial cariz con reformas constitucionales, con una nueva ley de migración, y con nuevos órganos estatales como son las fiscalías especializadas para la atención a migrantes víctimas de delitos, entre otras acciones. Estos cambios hablan, sin duda, de una preocupación a favor de los derechos de este grupo. Con todo, me parece no sólo válido, sino también necesario, cuestionarse sobre los alcances de este proceso. Para ello se requiere un marco de análisis que permita entender hasta dónde están llegando estos cambios y hasta dónde pueden llegar. Es necesario entender quién está haciendo qué, cómo lo está llevando a cabo, y hasta dónde ayudan esas acciones a promover el que los migrantes puedan ejercer mejor sus derechos; en particular, el derecho de acceso a la justicia. En otras palabras, entender cuáles son las condiciones bajo las cuales las personas migrantes pueden ejercer su derecho de acceso a la justicia; y en su caso, explicar hasta dónde es posible hablar de una revolución de los derechos o por lo menos

de un ensanchamiento de los derechos a favor de este grupo, tomando en cuenta la labor de algunas agencias gubernamentales y no gubernamentales a favor de este grupo, y de los cambios institucionales y legislativos hasta ahora implementados.

Para ello, como se ha señalado, se echa mano de la propuesta metodológica elaborada por Charles Epp considerando que los aspectos por él abarcados permiten un panorama amplio de interpretación de las circunstancias y elementos que favorecen o no el surgimiento de una revolución de los derechos. Desde luego, el enfoque de Epp no se ocupa aquí de manera textual, pues si bien se retoman los cuatro elementos que sugiere, al igual que otros investigadores que le han empleado, en este trabajo se realizan también algunos ajustes con la finalidad de adecuarlo al contexto que aquí se estudia, conforme se explica a continuación.

a) Los cambios constitucionales y legales

De acuerdo con Charles Epp el primer elemento que se debe analizar son los cambios constitucionales y legales a través de los cuales se amplían los derechos, ya sea para toda la población, ya sea para un grupo en particular.

Para el caso de los migrantes indocumentados en tránsito por México estos cambios inician en 2008 con reformas que destipifican la migración indocumentada como delito y le dan carácter de falta administrativa; y continúan en 2011 cuando se promueven cambios constitucionales y se promulga la actual Ley de Migración. Me parece, sin embargo, que para entender de una manera más integral la trascendencia de estos cambios jurídicos, se deben tomar en cuenta al menos otros dos elementos. Por un lado, el factor histórico, cuyo análisis permite comprender de qué manera a lo largo de todo el siglo XX se mantuvo por parte del Estado mexicano una postura refractaria a la migración y al reconocimiento de los derechos de los migrantes; esto obliga a llevar una revisión de la legislación migratoria durante ese periodo³⁰.

³⁰ Un acercamiento desde la perspectiva histórica ha sido realizado por Pablo Yankelevich (2011). En su trabajo, este autor muestra que pese al discurso oficial de apertura hacia la migración, en los hechos, en comparación a otros países de la región, México ha sido poco receptivo a los flujos migratorios; excepto en los periodos en que se pretendió colonizar el campo mexicano con campesinos provenientes de países europeos.

Otro aspecto a tomar en cuenta está representado por la introducción del sistema internacional de derechos humanos en el sistema mexicano. Se debe considerar que el cambio normativo en el análisis de Epp se percibe únicamente como un proceso doméstico (desde dentro), considerando la actuación de actores que operan “desde arriba” (Poderes de la Unión) y “desde abajo” (grupos afectados y estructuras de sostén), más no desde lo que Sieder (2011) llama “desde afuera”; esto es, tomando en cuenta el trabajo y empuje de organismos internacionales. En nuestro caso, resultaría poco recomendable hacer de lado estos actores externos; pues por un lado, México se presenta y percibe como un activo promotor de los sistemas internacionales de derechos humanos y, por otro, los trabajos de las agencias internacionales de derechos humanos así como el desarrollado por grupos de la sociedad civil, han tenido gran importancia a la hora de impulsar los cambios normativos e institucionales a favor de los migrantes en 2008 y 2011 (y de otros grupos, desde luego); de ahí que se haya decidido insertar aquí como elemento de análisis el quehacer de estos organismos y organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos. A todo esto, se debe reiterar, como se ha señalado en el apartado 1.1, que los derechos humanos reconocidos en sede internacional se han convertido en el parámetro universalmente aceptados para evaluar la validez de los cambios legislativo en el derecho nacional, así como las acciones que toman los gobiernos para implementar tales cambios³¹.

b) *El activismo judicial*

El segundo elemento dentro de la propuesta de Epp es el activismo judicial, es decir, el trabajo de los jueces para interpretar de una manera más incluyente el contenido de las normas legales, buscando así ampliar el espectro protector de las mismas. Abordar este elemento sirve aquí para cuestionar la escasa labor jurisprudencial de tendencia positiva que a favor de los derechos humanos de los migrantes venían realizando los tribunales mexicanos hasta antes de las reformas de 2011, en particular, la Suprema Corte de Justicia.

³¹ Son varios los autores que resaltan la importancia de los derechos humanos reconocidos en sede internacional como instrumento a través del cual los migrantes (y otros grupos vulnerables) han articulado exigencias justificadas frente a sus Estados origen, así como a los de destino y tránsito. Ariadna Estévez (2014) y Concepción Delgado (2015) son un ejemplo de esta tendencia en los investigadores. En el apartado 3.1 se ahonda en la importancia de los derechos humanos como parte del sistema jurídico mexicano, y de las obligaciones generales que para el Estado mexicano.

Como se espera mostrar en este trabajo, la normatividad migratoria del siglo XX (en ocasiones abiertamente restrictiva, en otras, no tanto) fue interpretada por los jueces y tribunales de una manera poco flexible, de tal forma que podemos hablar de una denegación del acceso a la justicia para migrantes en México tanto por vía normativa como jurisprudencial. Esto trajo como consecuencia, entre otras cosas, que hoy se cuente con escasa jurisprudencia a partir de la cual poder analizar con mayor detalle la postura del Poder Judicial frente a los derechos de los migrantes indocumentados³².

Sin embargo, los cambios constitucionales y legales de 2011 a favor de los migrantes parecen estar siendo asumidos de manera positiva por la Suprema Corte de Justicia y, en consecuencia, por magistrados y jueces federales. Estos cambios, junto con otros compromisos asumidos por este órgano en sede internacional a través de las Cumbres Judiciales Iberoamericanas, le han llevado a replantear su postura respecto de los derechos de los migrantes, asumiendo un papel más flexible al respecto. Por ello, con este elemento de análisis se espera mostrar que ha existido una postura más bien rígida por parte del Poder Judicial en México respecto de los derechos de los extranjeros, la cual se mantuvo hasta hace poco, y de la que hasta ahora no se habla mucho. Se espera además, dar cuenta de si es posible o no hablar de un activismo judicial a favor de los derechos de los migrantes; y si este existe, en qué sentido está orientado, cuál es la importancia de su desarrollo y qué oportunidades tiene de sostenerse y crecer.

c) La conciencia popular de los derechos

El tercer elemento de análisis planteado por Epp es lo que llama “conciencia popular de los derechos”, la cual tiene que ver, entre otras cosas, con la información de que disponen las personas acerca de cuáles son sus derechos y cuáles los medios a través de los que pueden ejercerlos. Se debe tomar en cuenta que aun cuando Epp se centra en las más altas instancias de impartición de justicia, el ejercicio de derechos empieza en las instancias cotidianas, que pueden ser también administrativas, no necesariamente

³² Tal como señala Ana Laura Magaloni (2011 y 2008) en general, existe un escaso trabajo de sistematización jurisprudencial por parte de los órganos jurisdiccionales encargados de interpretar la Constitución, de manera que se entorpece la ampliación o reconstrucción de los derechos a partir de las resoluciones judiciales. En este trabajo se muestra que en el caso de los migrantes esta situación es mucho más grave, merced a la escases y a la tendencia restrictiva en las tesis jurisprudenciales anteriores a 2011; y aunque las que siguieron a esa fecha han pretendido contrarrestar esta postura, precisamente la falta de sistematización y de redes de apoyo para que los quejos continúen los juicios hasta las últimas instancias, provoca que se dificulte el ejercicio de derechos para el caso de este grupo.

judiciales, considerando el enfoque ampliado de acceso a la justicia que recién revisamos en el apartado precedente (1.2).

En esta investigación, el objetivo de analizar este elemento es identificar dos aspectos en particular. Por un lado, el quehacer del Estado para cumplir la obligación de promover los derechos humanos entre los migrantes, en particular, para conocer los canales para acceder a las instituciones de procuración de justicia al haber sido víctimas de un delito; tarea en la cual el Estado es apoyado también por organizaciones de la sociedad civil y, en últimas fechas, por órganos internacionales de Naciones Unidas. Por otra parte, identificar algunos de los principales obstáculos que están impidiendo que los migrantes busquen hacer efectivos sus derechos, considerando sus particulares circunstancias. Como se explica en el apartado correspondiente (7.6), resulta complicado generar una conciencia de derechos para los migrantes debido a, por lo menos, cinco aspectos específicos: su condición de no nacional; su condición de irregular; su constante movilidad, pues sólo están *en tránsito*; lo limitado de sus recursos económicos; y el hecho de que los cambios normativos sean relativamente recientes y no terminen de permear en ellos y en ocasiones tampoco en algunas autoridades. En este punto viene a cuenta nuevamente la importancia de los derechos humanos puesto que imponen al Estado, entre otras, la obligación de promoverlos, tanto entre quienes son sus titulares, como entre las instancias encargadas de observarlos, protegerlos, respetarlos y darles cumplimiento, así como entre la sociedad en general (véase apartado 3.4). Desde luego, hay otros obstáculos que no son abordados como parte de la conciencia de derechos puesto que no forman parte de lo que ésta comprende, aunque desde luego que la influyen y se abarcan en distintas partes del trabajo; entre tales están la complejidad de los procedimientos, la inaccesibilidad de ciertos órganos, la falta de representación legal.

d) Las estructuras de sostén

El cuarto elemento está constituido por las estructuras de sostén, mismas que de acuerdo con Epp, resultan fundamentales en el ejercicio de los derechos para personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, que es el caso de los migrantes indocumentados en México. En este punto el primer objetivo es, previa identificación de los actores, conocer cuál es el trabajo que están haciendo las organizaciones e instituciones (gubernamentales o no gubernamentales) creadas para prestar este servicio de soporte; el siguiente paso es identificar algunas de las debilidades que presentan estas agencias de empoderamiento,

pero también las fortalezas y oportunidades con las que cuentan para servir de apoyo a los migrantes en sus procesos de movilidad legal. Como se ha señalado, Epp asume como estructuras de sostén a las organizaciones civiles de defensa de los derechos, a los abogados de avanzada y los organismos gubernamentales encargados de “hacer cumplir los derechos” por parte del Estado. En este sentido, y considerando que el análisis empírico se ha centrado en la entidad veracruzana, las estructuras gubernamentales y no gubernamentales que se abarcan en este trabajo son:

- grupos de atención de los derechos de los migrantes en la entidad veracruzana
- la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- el Grupo Beta del Instituto Nacional de Migración en la entidad
- el Instituto Nacional de Migración en Veracruz
- la Comisión de los Derechos Humanos en Veracruz y la Dirección de Atención a Migrantes
- la Fiscalía Especializada de Atención a Migrantes de Veracruz en Xalapa y su auxiliar en Acayucan
- los Consulados Generales y las Agencias Consulares de los Estados de Guatemala, Honduras y El Salvador ubicadas en Veracruz y Acayucan

Todas estas agencias comparten el objetivo de apoyar (y en algunos casos, defender) los derechos de las personas migrantes. Sin embargo, sus actuaciones son distintas en función del objetivo por o para el que fueron creadas; así también como de los recursos de personal, infraestructura y presupuesto con los que cuentan; además de los márgenes de actuación que la propia normatividad les exige o limita, según sea el caso. De ahí que sea necesario conocer si están sirviendo de estructuras de sostén para apoyar a los migrantes en el ejercicio de sus derechos, conforme a los recursos con los que cuenta; así detectar las posibles debilidades que presentan en el efectivo ejercicio de su labor, y cuáles las oportunidades para alcanzar sus respectivos objetivos.

f) Contextos de violencia hacia los migrantes en México

Una cabal comprensión de los elementos mencionados en los incisos anteriores exige contextualizar los escenarios en los que se crean y se ejercen tales derechos. Por lo cual es necesario introducir el panorama que permita entender el contexto social en que se genera el problema de estudio, esto es, la violencia que afecta a los migrantes en su tránsito por México y por Veracruz, espacio este último al que se ha circunscrito el trabajo

empírico. También se ha considerado necesario familiarizarse con los problemas estructurales que prevalecen en los lugares de origen de estos migrantes y que forman parte de sus incentivos para migrar.

Los elementos que aquí se abarcan ayudan a conocer cómo los cambios institucionales y normativos, así como el trabajo desarrollado por las estructuras de sostén existentes para apoyar a los migrantes en tránsito, parecen no estar siendo suficientes para mejorar las condiciones de este grupo. La realidad sigue mostrando un desalentador panorama para los migrantes, pues, por un lado, la delincuencia no cesa de hacerlos el blanco de abusos; mientras que, por el otro, el Estado mexicano continúa con sus acciones privilegiando la detención y expulsión, antes que la protección de su persona y de sus derechos, pese al discurso de un cambio hacia un enfoque basado en derechos humanos en materia migratoria. Por ello, resulta pertinente y necesario dar cuenta de lo que ha significado, en términos reales, este proceso de ensanchamiento de los derechos; saber si estamos o no ante una naciente y progresiva revolución de los derechos de los migrantes en México; o si los cambios dados hasta ahora han sido sólo paliativos para mejorar el desprestigio del Gobierno mexicano ante la sociedad nacional y la comunidad internacional por el trato dado a este grupo.

De todo lo anterior se desprende que el ejercicio de derechos, en concreto el acceso a la justicia para migrantes en tránsito cuando son víctimas de delito, depende de una variedad de factores que van más allá de la mera relación entre el migrante y las autoridades ministeriales y judiciales. Para que dicho acceso sea posible requiere la existencia de un cierto aparato normativo, que éste muestre determinadas características; y que existan las condiciones institucionales y materiales para que les sea facilitado el acercamiento a dichas dependencias. En Tabla 1.1 se han sistematizado los elementos que son objeto de análisis a lo largo de esta investigación; de manera que dicho esquema funciona como matriz metodológica a través de la cual se estructura este trabajo. En el siguiente apartado se revisan ciertos conceptos básicos relativos a la migración para comprender mejor algunos aspectos del grupo específico cuyos problemas de acceso a la justicia aquí estudiamos.

Tabla 1.1 *Matriz metodológica de la investigación a partir del enfoque de Charles Epp*

ENFOQUE DE LA REVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE CHARLES EPP	ANÁLISIS DE LA AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN MÉXICO
Elementos de análisis que exige	Elementos de análisis abordados
Las garantías constitucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Contraste histórico de la legislación migratoria en México durante el siglo XX • Cambios constitucionales y legales en México en materia migratoria y derechos humanos en el siglo XXI • Obligaciones del Estado mexicano en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos
Activismo judicial	<ul style="list-style-type: none"> • El liderazgo del Poder Judicial en México antes y después de las reformas en materia migratoria y derechos humanos de 2011
Conciencia popular de los derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Actuación del Estado mexicano frente a la obligación de promoción de los derechos humanos
Estructuras de sostén	<p>A. Del Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de los Derechos Humanos • Grupo Beta del INM • Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y Dirección de Atención a Migrantes de Gobierno del Estado de Veracruz • Fiscalías Especializadas en Atención a Migrantes en Xalapa y Acayucan <p>B. De la sociedad civil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las Patronas en Amatlán de los Reyes • Albergue “La Lupita” en Coatzacoalcos • Comedor de migrantes en Medias Aguas, Sayula
Elementos adicionales para esta investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias Consulares de los Estados de Guatemala, Honduras y El Salvador, ubicadas en las ciudades de Veracruz y Acayucan
	<p style="text-align: center;">Análisis del contexto</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Panorama sociopolítico del Triángulo del Norte Centroamericano • Tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México • Rutas, formas y medios de transporte de los migrantes centroamericanos • Violencia hacia los migrantes en México y Veracruz

1.4 Migración y migrantes. Algunos conceptos básicos

En este apartado se desarrolla una delimitación terminológica acerca del significado de nociones como migrante, migrante en tránsito y migrante irregular; el objetivo, además de permitir aquí delimitar de la manera más clara posible cuál es el grupo humano a cuyo ejercicio de derechos se hace referencia en este trabajo, es enfatizar cómo a partir de una primera revisión terminológica se pueden apreciar algunas de las problemáticas que afectan a las personas que conforman este grupo.

En un sentido general la migración es el desplazamiento de una persona o conjunto de personas con el propósito de cambiar su lugar de residencia de forma más o menos permanente, con la intención de satisfacer alguna necesidad o de conseguir una determinada mejora (Giménez Romero, 2003; 20). En efecto, se suele pensar que la mayoría de las veces las personas migran con el ánimo de conseguir un mejor trabajo o de encontrar mejores lugares en donde desarrollar alguna actividad empresarial, educativa o laboral (entre otras cuestiones ligadas al deseo de obtener mejores ingresos y, por tanto, un mejor nivel de vida). Sin embargo, la realidad muestra, y los estudios migratorios así lo confirman, que la persecución política en los países de origen, los elevados niveles de violencia e impunidad, las guerras o el desastre provocado por un fenómeno natural, son también situaciones que pueden trastocar la vida de las personas a tal grado que prácticamente las obligan a tomar la decisión de migrar, ya sea a otras regiones al interior de su propio país, o bien a uno distinto del suyo. Desde este punto de vista se puede hablar de migraciones internas y migraciones internacionales. En este trabajo el foco de interés lo son las del segundo tipo.

Las personas que desean migrar de un país a otro deben cumplir una serie de requisitos que cada Estado establece; ya que, apelando a su soberanía nacional, los Estados se arrojan la facultad de regular los flujos migratorios y, por consiguiente, la de decidir a quiénes permiten instalarse en algún punto de su territorio y a quiénes no. De acuerdo con el artículo 5 de la Convención sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (CITMF), cuando las personas reúnen dichos requisitos se habla de *migrantes regulares*; cuando inclusive sin cumplir esos requisitos y, por lo tanto, sin autorización del Estado receptor, las personas se internan en ese territorio, se habla de *migrantes irregulares* o *indocumentados*. Tener presente esta distinción no es vano pues como señala

Carrasco González (2013: 172), de ella dependen los derechos que se reconozcan a uno u otro tipo de migrante en la misma Convención internacional sobre derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

Entre los elementos que permiten conceptualizar a la migración tienen especial importancia tanto el lugar de origen como el de destino. No obstante, de forma más o menos reciente, se ha hecho evidente que un porcentaje significativo de los migrantes internacionales no simplemente sale de su país y de forma directa se interna en el que tienen proyectado sea su país de destino. Por el contrario, en muchas ocasiones es preciso atravesar territorios de otros países antes de poder internarse en aquel donde pretenden residir. De esta manera, es que se empezó a hablar de *Estados de tránsito* y de *migrantes en tránsito*. Los migrantes internacionales en tránsito también pueden ser regulares o irregulares³³, es decir, pueden utilizar el territorio de un país para dirigirse a otro observando los requisitos que el Estado de tránsito determina para ello, o puede intentar el trayecto sin los permisos correspondientes.

Las leyes de migración suelen crear diferentes categorías de migrantes, y pueden reconocer distintas prerrogativas e imponer obligaciones diversas a quienes se hallen dentro de cada una de esas categorías. De manera que la calidad del ejercicio de ciudadanía (para los migrantes) depende de cuántos y de cuáles sean los derechos que la ley reconoce a una persona. En la práctica la consecuencia es que se pueden observar migrantes con mejores posibilidades que otros para ejercer sus derechos.

Sin duda, la principal diferencia se observa entre los migrantes regulares y los migrantes irregulares. Pero aun entre aquellos que son reconocidos como migrantes regulares es posible detectar sensibles diferencias entre las categorías contempladas en las leyes de migración. Así, por ejemplo, en la mayoría de los países no se reconocen los mismos derechos a un inversionista, que a un obrero temporal aunque cuente con los correspondientes permisos migratorios del país de acogida, lo que significa que desde la misma legislación se reconocen ambas categorías pero se plasman derechos y obligaciones diferenciados para cada caso; a su vez, los migrantes irregulares quedan de forma general en clara desventaja respecto de cualquiera de esas dos categorías. Esta

³³ Para Loretta Ortiz Ahlf (2013a) el concepto de migrante se establece a través de una “definición jurídica doblemente negativa”: los *no* nacionales y los *no* regulares o en situación de *no* legales.

desprotección o protección disminuida de los migrantes irregulares y sus derechos por parte de las legislaciones nacionales, les coloca en un estado de alta vulnerabilidad; el mejor ejemplo lo observamos en México con la Ley General de Población de 1974, donde, además de criminalizarse la migración irregular, se denegaba el derecho de acceder a las instancias de justicia en caso de tener algún conflicto legal.

Es debido a esa vulnerabilidad que por regla general pueden padecer los migrantes irregulares en todo el mundo que algunos investigadores, como por ejemplo Ariadna Estévez (2014), han propuesto un desplazamiento conceptual para restringir el uso del concepto *migrante* y aplicarlo a quienes migran en condiciones desfavorables colocándose en una situación de vulnerabilidad, especialmente para el caso de los migrantes irregulares. Este desplazamiento conceptual parece haber sido asimilado, al menos en parte, en lo que hace a las fiscalías de atención a migrantes; ya que en los hechos, son instancias dedicadas prácticamente a la atención exclusiva de migrantes en tránsito en situación irregular; de igual modo, en la Ley de migración de 2011 el apartado dedicado a los migrantes en tránsito asume que se encuentran en una situación de irregularidad migratoria (arts. 66-76).

De forma paralela a la reconstrucción del concepto de migrante, Estévez propone un movimiento amplio a favor de la construcción de una ciudadanía de pleno derecho para las personas que residen en un país diferente al de su nacimiento independientemente de su situación migratoria. En este sentido otros autores como Patricia Zamudio (2012) y Miguel Ángel Castillo (2007) arriban a consideraciones semejantes; aun cuando en realidad lo que estos autores proponen es que desde la propia ley se flexibilicen los controles migratorios y los Estados reciban como ciudadanos de pleno derecho a todo aquel que desee instalarse en su territorio. Por supuesto, se trata de una propuesta que goza de gran consenso entre quienes defienden los derechos humanos de los migrantes en tránsito y que merece ser analizada con mayor detenimiento por parte de las instancias políticas nacionales e internacionales.

Abundando, se debe hacer notar que si bien cuando se habla de migración irregular generalmente se piensa en aquellas personas que ingresaron a un Estado de manera clandestina, sin los debidos permisos migratorios; en la práctica, ésta es sólo una más de las posibilidades de irregularidad. El Consejo Internacional de Políticas de Derechos

Humanos (2010), ha sostenido que la migración indocumentada puede devenir también de circunstancias tales como:

- permanecer en un Estado sobrepasando el plazo de una visa o de un permiso de residencia
- perder la legal estancia al ser suspendido por los empleadores, en los casos en que el puesto de trabajo estaba vinculado con una determinada condición migratoria
- ser engañado por agentes de contratación, traficantes o contrabandistas de personas haciéndoles creer que se está ingresando a un país o trabajando en él de forma regular
- ser solicitantes de asilo permaneciendo en un país después de que se haya negado la condición de refugiado
- ingresar a un país siendo víctima del tráfico o de la trata a través de alguna frontera

Pero además están las situaciones que se pueden considerar regularidades a medias, en el sentido de que no terminan de encajar o centrarse en los cauces legales del país receptor. Por ejemplo, cuando turistas que ingresan de manera regular (sin permiso para realizar actividades remuneradas) inician actividades laborales sin haber cambiado su condición migratoria, o cuando las personas ingresan a un Estado de manera regular empleando documentos apócrifos de manera consciente; o bien, ingresan de manera irregular y consiguen regularizar su situación migratoria también mediante la compra o renta de documentos falsos. Por todo ello, Stephen Castles (2010; 51) sugiere que “en vez de una estricta dicotomía de estatus regular e irregular, sería más exacto ver a los migrantes como situados en un punto del continuo que va de la regularidad a la irregularidad”.

Hoy la migración internacional, en particular la indocumentada, es uno de los temas centrales de la agenda internacional. Se puede observar que para los defensores de derechos humanos se requiere reconocer la vulnerabilidad de dichas personas, así como alcanzar consensos sobre los derechos que les corresponden y los modos de hacerlos efectivos; mientras que, para los políticos y grupos conservadores, el tema gira más en torno a la búsqueda de mecanismos más efectivos para contenerla y revertirla. El hecho innegable es que quizá una de las características que se repite alrededor del mundo³⁴, en

³⁴ Europa es quizá el modelo mundial de eliminación de fronteras en relación al libre flujo de personas de los países que conforman la Zona Euro. Sin embargo, en las últimas décadas esta región también ha sido un polo de atracción para migrantes irregulares originarios de distintas partes

relación a las migraciones irregulares, es la vulnerabilidad que afecta a las personas involucradas. Esta vulnerabilidad no sólo provoca que sean víctimas frecuentes de actos criminales, sino también de actos de discriminación y de abusos por parte de autoridades; aunado a ello, también les hace estar entre las personas que menos posibilidades tienen de ejercer derechos; en algunas ocasiones porque desde el propio marco jurídico no se les permite; en otras, porque los operadores de un marco jurídico más o menos protector no lo aplican o lo aplican de forma inadecuada.

La migración irregular en tránsito por México no es la excepción a lo anterior; la violencia contra las personas que integran este flujo es una constante. La visibilización de esa violencia ha sido un trabajo conjunto de grupos defensores de derechos humanos y de investigadores adscritos a diferentes disciplinas, quienes han denunciado y documentado el problema, tal como se describe en el próximo apartado. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a su vez, la Corte ha reconocido en la Opinión Consultiva 18/03, la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos de los migrantes con independencia de su condición migratoria; de ahí la importancia de precisar más adelante (Capítulo 3) las obligaciones que en la materia le corresponden al Estado mexicano.

1.5 El estudio de la violencia y el acceso a la justicia para los migrantes en tránsito por México

Aunque desde todo el siglo xx el territorio mexicano fue corredor de tránsito para nacionales de diversos países que buscaban adentrarse a Estados Unidos a través de México, la

del Mundo; como resultado, en una región del planeta en que se presume de respecto a los derechos humanos, los migrantes son víctimas de diferentes fuentes de riesgo, discriminación y violación a sus derechos humanos. Las fuentes de riesgo se cuentan desde el viaje atravesando el Mar Mediterráneo utilizando frágiles barcas, en el cual cada año pierden la vida miles de personas originarias de los países subsaharianos, hasta en la posibilidad de que una vez en suelo europeo sean víctimas de explotación a manos de criminales, pasando por la discriminación de todo tipo y los abusos de los agentes estatales (El Herald, 2016). Este recientemente drama migratorio europeo se ha visto seriamente agravado a raíz de los conflictos armados en Medio Oriente y el enorme flujo de desplazados que pretenden encontrar refugio en alguno de los países europeos, principalmente Alemania, Inglaterra y Francia (Excélsior, 2015). Estas personas se ven afectadas por el maltrato policiaco, el hacinamiento, así como por la falta de alimentos y agua en los campos establecidos para los refugiados; son víctimas también de discriminación y xenofobia por parte de ciertos sectores de la sociedad (El Periódico, 2016).

academia mexicana bien poco había reparado en ella, o en la migración centroamericana en particular. Esto no es de sorprender dado que, aunque ya desde entonces, gracias a la antropología y la demografía principalmente, los estudios sobre migración se encontraban bastante consolidados en México, el interés se centraba en dos realidades más visibles a nuestros ojos: las migraciones campo-ciudad y las migraciones México - Estados Unidos. Sin embargo, luego de las primeras denuncias mediáticas sobre los secuestros masivos de migrantes, pero sobre todo a partir del multihomicidio de 72 migrantes en 2010 conocido como “la tragedia de San Fernando”, el interés de los académicos se ha incrementado y, en consecuencia, también el número de trabajos que buscan comprender los más diversos aspectos de los múltiples y complejos problemas que afectan a este grupo; lo cual ha contribuido a visibilizar el tema e insertarlo en la agenda pública.

La experiencia de los estudios sobre la migración internacional México-Estados Unidos ha contribuido a que esta migración se analice a partir de tópicos diversos. De una revisión a la literatura disponible en internet en revistas académicas especializadas y de la más o menos reciente producción colectiva impresa, se puede identificar que los principales tópicos abordados en la academia son: los problemas que enfrentan los migrantes centroamericanos en su ingreso y estancia en la frontera sur (Chiapas y Tabasco, principalmente); las rutas, los medios de transporte y condiciones de viaje, en particular cuando lo realizan a bordo del tren carguero; los problemas de salud, VIH y asistencia social; la particular vulnerabilidad de los menores migrantes no acompañados, así como de la migración femenina; la amalgama que ha hecho el Estado para vincular la migración con la seguridad nacional; y la violencia gestada en torno a estos migrantes, las diversas manifestaciones y los sostenidos incrementos³⁵. Desde luego esta separación de ítems puede verse como relativa considerando que la realidad de los migrantes es por demás compleja, y aunque académicamente se intenta diseccionar una parte de esa realidad para estudiar mejor un elemento o una parte específica de esa realidad, al final ese elemento se engarza a otro que remite al investigador a no perder de vista lo complejo de la realidad que busca comprender.

³⁵ Parte de esta bibliografía es empleada tanto en el desarrollo de este apartado, así como en el de todo el trabajo *in extenso*, por lo que se omiten aquí de momento ejemplos de cada tópico. Una sistematización de los escritos publicados sobre el tema entre 1990 y 2015 se halla en el trabajo *Bibliografía sobre migración en tránsito irregular* elaborado por Ernesto Rodríguez, Claudia Alejandra Fernández Calleros, Ruben Luna González y Edyam Rodríguez García (2016).

El análisis del acceso a la justicia para los migrantes en tránsito víctimas del delito en México, tiene si acaso una expresión más bien secundaria en los trabajos donde se expone la violencia que les afecta; sin embargo, son esos trabajos precisamente los que abren el camino para comprender las dimensiones de esa violencia como problema y la necesidad de dicho análisis; de ahí que este apartado se aboque a trabajos académicos que están referidos precisamente a la violencia perpetrada hacia las personas migrantes en tránsito. Puesto que no es posible aquí abordar la totalidad de un universo bibliográfico que es cada vez más abultado, se ha optado por presentar las investigaciones atendiendo a tres criterios básicos. En primer lugar, se exponen cuáles fueron los investigadores que comenzaron a ocuparse del tema de la violencia hacia los migrantes en tránsito; posteriormente, se pasa revista a un conjunto de investigaciones que de forma más reciente se han ocupado del tema y en las cuales se reconoce su gravedad. Por último, se presentan algunos trabajos en los que se comienza a emplear el enfoque de acceso a la justicia, aun cuando recurren a otros marcos teóricos.

Uno de los primeros investigadores que puso el ojo en los flujos migratorios de centroamericanos en tránsito por México fue Rodolfo Casillas (1991), quien apunta que los mismos comenzaron a hacerse visibles desde la década de los ochenta del siglo pasado, aunque entonces se les llamó “migrantes económicos” y en no pocas ocasiones se les confundió con los ciudadanos centroamericanos que solicitaron refugio en México como resultado de los conflictos bélicos que se vivían en ese tiempo en la región centroamericana. Para Casillas, es debido a la desatención del Estado mexicano que habrían “germinado redes informales y bien organizadas, para el abuso de la condición de indocumentados”, lo cual dio lugar a “una próspera actividad de venta de documentos apócrifos y de traslado grupal de indocumentados, con tarifas establecidas según punto de partida y destino, edad, sexo y medio de transportación requerido o posible de utilizar”.

A principios también de esa década, Manuel Ángel Castillo (1993) sostuvo que los factores que durante la década de los ochenta provocaron el movimiento de flujos masivos de migrantes de Centroamérica hacia México, hacían previsible la persistencia de los mismos en el tiempo, así como su incremento y diversificación, pues las características sociales y geográficas de México seguirían siendo favorables para ello. Reforzaba su predicción en el incremento de la población migrante indocumentada considerando que ésta no provenía ya sólo del campo centroamericano, sino también de varias de sus ciudades. Tales

proyecciones pueden darse ahora por confirmadas. Al igual que Casillas, Castillo señala también las condiciones de vulnerabilidad en la frontera sur de los migrantes indocumentados, en tránsito o no, frente a personas y grupos que se benefician del proceso migratorio lucrando con “la irregularidad, el desconocimiento y la indefensión de los migrantes que no tienen posibilidades de regularizar su desplazamiento, promoviendo la corrupción de diversos agentes locales” (Castillo, 1993, 85).

Una década después de estos trabajos de Casillas y Castillo, es decir, para los primeros años del presente siglo, la situación de los migrantes centroamericanos en tránsito se puede conocer a través de los trabajos de Olivia Ruiz Marrujo (2001a y 2001b). Esta autora propone una redefinición del concepto de riesgo aplicable a la migración irregular, y a partir de ello elabora una tipología de los riesgos implicados en el cruce irregular de dicha frontera: a) las detenciones-expulsiones, b) los accidentes, y c) las violaciones de los derechos humanos; en este último rubro inserta tanto la actuación de las autoridades como de no autoridades. Ya desde entonces, esta autora señalaba que delitos como el robo, la estafa, la violación y el secuestro se perpetraban de manera “habitual” hacia los migrantes en la frontera sur de Chiapas. “La trata de mujeres y menores en esa región es un negocio nutrido de la migración centroamericana”, apuntaba. Ruiz Marrujo señalaba como responsables de estos delitos a pequeñas bandas delictivas y *maras* que entonces operaban de manera desarticulada en ambos lados de la frontera. El trabajo de esta autora permite conocer una visión ya no sólo de abuso hacia los migrantes en la frontera sur, sino propiamente de violencia, transformándolos en víctimas de delitos, mucho antes incluso de que se empezara a documentar este problema que hoy acontece en buena parte del territorio mexicano por donde se desplaza este flujo. Sus resultados permiten ver la transformación de los grupos delictivos, pues las pequeñas bandas o *maras* se transformaron en complejos grupos altamente organizados, con una jerarquía y distribución de funciones y territorios de operación bien delimitados. Este análisis fronterizo del riesgo de migrar de manera indocumentada es retomado por la autora en un trabajo posterior (Ruiz Marrujo, 2005) donde analiza los contextos de la migración en la frontera México-Guatemala y México-Estados Unidos, ubica ciertos paralelismos en los tipos de riesgos, e identifica a las políticas y medidas antiinmigrantes impuestas en ambas fronteras como los principales detonantes en el incremento de la vulnerabilidad de los migrantes. La realidad analizada por estos autores forma parte, entre otros factores, de las precarias condiciones

de protección jurídica; un ensanchamiento de sus derechos, en el lenguaje de Epp, era ya desde entonces urgente.

En trabajos más reciente, Rodolfo Casillas (2007) lleva a cabo un interesante ejercicio de caracterización de las rutas seguidas por los migrantes para atravesar el territorio nacional, así como de los medios empleados. Lo anterior a partir de la infraestructura en comunicaciones (tanto de transporte como de envíos de dinero) con que se cuenta en el territorio mexicano, así como de los recursos, conocimientos y redes que comparten los migrantes. La identificación de tales rutas resulta fundamental para conocer y precisar los puntos de operación de los grupos delictivos que atentan contra los viajeros; de ahí que este trabajo se pueda considerar la antesala para muchos otros que ahondan en este tema. Casillas señala como una estrategia de los viajeros el seguir rutas donde fuera posible ubicar tiendas del grupo Elektra para poder recibir envíos de dinero en diversos puntos de la travesía; lo que si bien en principio fue una estrategia de sobrevivencia, a la postre pasó a convertirse en una situación aprovechada por grupos criminales para extorsionar a los migrantes y sus familias³⁶. En su trabajo más reciente, Casillas (2015) aborda el problema de la violencia hacia los migrantes y su vulnerabilidad desde una perspectiva más reflexiva, y cuestiona la lógica en la actuación del gobierno mexicano durante los dos periodos panistas (2000-2012) hacia este grupo, ya que a su consideración es en esos periodos cuando tal situación alcanza sus peores manifestaciones. Examina también la forma en que grupos delictivos fueron aprendiendo de los propios migrantes y depurando sus propios métodos delictivos para extorsionar a los viajeros y ejercer hacia ellos otros tipos de violencia; en el caso de las mujeres utilizándolas como esclavas sexuales o domésticas, en el caso de los hombres reclutándolos como integrantes de las bandas criminales³⁷.

³⁶ Este último punto fue retomado en un trabajo subsecuente del mismo autor (Casillas, 2008), donde ahonda en la manera en cómo la infraestructura de envío de remesas cumple diferentes fines según los actores sociales vinculados a estos flujos: emisor, receptor, redes delictivas, instancias gubernamentales, organizaciones sociales humanitarias, y empresas de servicios múltiples, bancarias y de bolsa. En este trabajo el autor anota también diversos problemas que enfrentan los migrantes en tránsito en territorio mexicano más allá de la frontera sur de México: desde robos, cobros por “derecho” de paso, hasta abusos sexuales y secuestros.

³⁷ Otro trabajo que se acerca a la violencia ejercida hacia los migrantes en sus diversas rutas de tránsito es el desarrollado por Blanca Cordero y Carlos Figueroa (2011), quienes plantean dos factores como determinantes en el incremento de la violencia hacia los migrantes en los últimos años: a) el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos; y b) el reforzamiento de posturas xenofóbicas en el contexto de la contratación del mercado laboral estadounidense; aunque no explican la relación entre estos factores y el incremento de la violencia hacia los migrantes en territorio mexicano.

La conversión de las rutas y las redes de apoyo económico a medios y formas de operar de la llamada industria del delito, es un tema resaltado también en el trabajo de Ana María Chávez Galindo y Antonio Landa Guevara (2011). Además de enumerar algunas de las que ellos consideran causas claves en la disminución del número de migrantes centroamericanos en México hacia finales de la primera década del siglo XXI, Chávez y Landa analizan el nacimiento de la *cultura migratoria* de este tipo de flujos, señalando que el desarrollo de las redes sociales de apoyo ha resultado fundamental para su constitución, tanto de migrantes como de mexicanos, sirviendo también de base para la configuración de las redes delictivas. Para estos autores es fundamental analizar el desarrollo de las redes de migrantes antes de su entrada al territorio mexicano, es decir, en las comunidades de origen; pues es ahí, sostienen, donde inicia la cultura migrante y se empiezan a tejer los lazos que constituirán la red migratoria; y también suele ser ahí donde inicia el proceso de abuso hacia los migrantes. Sobre este último punto el trabajo de Óscar Martínez (2012) brinda algo de luz. En su labor de investigación periodística, Martínez ofrece testimonios significativos no sólo para comprender la violencia hacia los migrantes, sino también la tolerancia o resignación de éstos hacia ella. Así, además de dar a conocer la realidad que hombres y mujeres migrantes padecen en territorio mexicano, el autor nos acerca a través del relato y las historias de vida a la aún más compleja situación que los migrantes viven en sus países de origen, en ocasiones desde que tienen memoria³⁸.

El análisis de género se ha consolidado desde hace poco más de dos décadas como parte de los estudios migratorios reconociéndose la feminización de las migraciones tanto en su sentido objetivo como subjetivo. Por ello, es posible ubicar un número cada vez mayor – aunque todavía no vasto – de trabajos relacionados con las mujeres centroamericanas en tránsito por México hacia los Estados Unidos. El tema es complicado de abordar dado que muchas de estas mujeres se asumen “en tránsito”, aunque hayan pasado en México varios años, en ocasiones hasta décadas (lo que desde luego sucede también con la migración masculina); de ahí que los trabajos puedan estar por igual referidos a la diversa

³⁸ El autor interpela a sus entrevistados acerca de su decisión de migrar dadas las múltiples complicaciones que pueden acontecer en el camino; la respuesta que parece prevalecer en la boca de sus entrevistados es el exceso de violencia que priva en sus lugares de origen en el caso de los hombres; en el caso de las mujeres prevalecer la violencia de género, en particular la violencia de tipo sexual a que han sido sometidas casi desde siempre. Conocer estos sentires y particulares realidades de algunos migrantes, proporciona sin duda algo de luz acerca del por qué la determinación de salir de sus países y continuar con su proyecto migratorio pese a las complicaciones que pueden resultar en la travesía.

problemática que enfrentan las migrantes en las zonas fronterizas del sur de México, en Tabasco y Chiapas, principalmente, o hacia aquellas mujeres que se encuentran en su recorrido hacia la frontera norte. Como se puede observar, los contenidos de las investigaciones son variados, aunque de manera inevitable y por la relevancia de la perspectiva no dejan de apuntar las múltiples situaciones de abuso y explotación que gran parte de las mujeres migrantes “permite” y padece, ya sea debido a las relaciones de género, ya a su situación de irregulares, u otros aspectos. Ana Silvia Monzón³⁹ y Óscar Arturo Castro⁴⁰ son investigadores que han abonado a la comprensión del tema desde la perspectiva de los estudios de género.

En breve balance de lo hasta ahora expuesto se puede ver que la migración indocumentada de centroamericanos en tránsito por México y la violencia hacia ellos perpetrada han venido ocurriendo al menos desde finales de la década de los ochenta, de lo que dan cuenta algunos trabajos que desde principio de los noventa se han ocupado de su documentación. Se puede observar también que para la primera década del siglo XXI el interés en el tema se ha incrementado debido principalmente a que los hechos de violencia se hicieron cada vez más graves, numerosos y extendidos a varios otros puntos del territorio nacional. Con el incremento en el número de trabajos se han ido diversificando los enfoques desde los que se comenzó a abordar la cuestión; por ejemplo, se está empezando a destacar el papel que las organizaciones defensoras de los migrantes han jugado en todo este proceso, y a

³⁹ El trabajo de Monzón (2006) es un referente base para introducirse en la temática de las mujeres centroamericanas migrantes, toda vez que ofrece un panorama general retrospectivo del inicio de las dinámicas migratorias femeninas en tres niveles: a. los ámbitos nacionales de los países de la región, b. el desplazamiento hacia las llamadas fronteras intrarregionales, y c. la expansión de esos movimientos hacia México y los Estados Unidos. La autora considera en su trabajo algunos aspectos vinculados a las migraciones femeninas, como el desarrollo de las cadenas globales de cuidado en las que participan las mujeres centroamericanas; el impacto social y familiar de la migración de las mujeres, y el impacto económico que produce el envío de sus remesas. Monzón muestra las caras de las mujeres migrantes actoras, responsables de sus procesos de vida, que tratan de construir nuevas modalidades de vida, dentro de la ciudadanía cuando les es posible, paralela a ella cuando no tienen otra opción; pero también da cuenta de aspectos tales como las migraciones forzadas en la región centroamericana, así como los abusos a través del tráfico y la trata de la que son víctimas considerable número de mujeres migrantes.

⁴⁰ El libro coordinado por Óscar Arturo Castro (2009) es una investigación colectiva, de amplios alcances en lo que a su delimitación espacial se refiere, pues comprende buena parte de la ruta migratoria de los migrantes centroamericanos. Respecto de la violencia que afecta a las mujeres migrantes en tránsito, estos autores explican que esta tiene diversas manifestaciones en varias partes del camino y a través de múltiples actores; de manera que las mujeres están siempre potencialmente expuestas a ser víctimas de abusos durante su travesía por los asaltantes, pero también por sus compañeros de viaje. Las autoridades de diversos órdenes de gobierno, en particular las policíacas, son también señaladas como responsables de perpetrar abusos hacia ellas.

cuestionar las posturas y acciones del Estado Mexicano, resaltando la responsabilidad que no siempre ha sabido asumir de la mejor manera⁴¹.

En este punto los investigadores han empezado a tomar la acción del Estado (en general) y la legislación migratoria (en particular) como objetos de estudio a través de cuyo análisis es posible entender parte de esta realidad, y a proponer cursos de acción para contribuir a mejorar las condiciones de estancia de estas personas. Debido a que es este el nicho en el que se ubica este trabajo, se reseñan a continuación algunas de las investigaciones que han utilizado esta última perspectiva de análisis, entre los que están los trabajos de Loretta Ortiz Ahlf y Julieta Sánchez Morales.

Ortiz Ahlf ha dedicado algunos de sus trabajos (2005, 2011a, 2012 y 2013) al estudio de los derechos humanos de los migrantes y en particular a su derecho de acceso a la justicia⁴². Como estudiosa del derecho internacional sus trabajos se han centrado en el examen de la normatividad nacional, internacional y jurisprudencial que respaldan –o deniegan– tal derecho. La autora sostiene que la escasa jurisprudencia que obra en México en materia de acceso a la justicia para indocumentados tiene que ver con las disposiciones que hasta hace poco privaban en la Ley General de Población y el Código Penal, en las cuales se privilegiaba la expulsión del extranjero antes que su derecho de acceso a la justicia, razón por la cual muy pocos de ellos denunciaban los delitos de los que eran víctimas.

⁴¹ La migración en tránsito por México y la violencia en contra de los migrantes también ha sido objeto de investigación en tesis de grado y posgrado. Sólo por mencionar algunas, el trabajo de maestría de Jaime Roberto Rivas Castillo (Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, 2008) se enfoca en el papel que la sociedad civil juega en el apoyo a los migrantes en tránsito, principalmente a través de las llamadas casas del migrante que se ubican en el municipio de Tapachula, Chiapas. Esta asistencia, que de hecho se comienza a dar primero en la frontera norte, es abordada, para el caso de la ciudad de Tijuana, en la tesis de doctorado de Elvira Esmeralda Rincón (Universidad de Baja California, 2014). También en tesis de maestría (Colegio de la Frontera Norte, 2014), Juan Esteban Mejía Aguilar propone una investigación en la que da seguimiento a la búsqueda que algunas madres centroamericanas han emprendido para encontrar a sus hijos migrantes desaparecidos en territorio mexicano, destacando el trabajo que organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes han tenido en la organización y promoción de estas búsquedas. Por su parte Yolanda Silva Quiroz elabora una tesis de doctorado (Colegio de la Frontera Norte), donde sostiene que los controles migratorios instrumentados por el gobierno mexicano en los últimos años se han tornado más rigurosos, especialmente después de la reforma migratoria y la puesta en marcha del Plan Frontera Sur, agravando con ello la vulnerabilidad de los migrantes y exponiéndolos a más violaciones a sus derechos humanos. 2014.

⁴² Antes de enfocarse en el derecho acceso a la justicia de las personas migrantes irregulares en México, la autora desarrolló dos trabajos con la misma temática pero enfocados al derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (2008 y 2011b).

La revisión que Ortiz Ahlf hace de la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación (SCJN) (México) muestra también que cuando algún asunto lograba llegar a los tribunales federales, las resoluciones emitidas por estos solían ser más rígidas que la misma legislación (Ortíz Ahlf, 2012), con lo que se puede ver cómo el Estado mexicano denegaba el derecho de acceso a la justicia a los migrantes indocumentados tanto por vía normativa, como jurisprudencial, lo que, en términos de Charles Epp, significa la ausencia de un activismo judicial a favor de los migrantes.

Ese hermetismo por parte del Poder Judicial privó en momentos en los que incluso la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo la CRIDH) se había pronunciado ya por una interpretación más flexible a favor de los derechos de las personas migrantes indocumentadas en las Opiniones Consultivas 16 y 18 (1999 y 2003, respectivamente). El argumento central de los trabajos de la CRIDH es que pese a que los Estados ratifican los instrumentos internacionales de derechos humanos, dichos Estados suelen denegar el derecho de acceso a la justicia a las personas migrantes indocumentadas; en consecuencia, para Ortiz Ahlf, estas personas se convierten en uno de los grupos más vulnerables de la sociedad, esto, me permito añadir, considerando que no se les reconoce su pertenencia social al Estado en el que radican, aun cuando en ocasiones lleven años radicando en ellos. En un trabajo más reciente la autora ha señalado que

Los migrantes en situación irregular en la mayoría de los casos desconocen el idioma y las estructuras jurídicas de los lugares a donde migran por lo que están expuestos a sufrir abusos y arbitrariedades, tanto de parte de la población como de las autoridades, con la agravante de que se ven impedidos para denunciar los delitos que padecen por carecer de documentación. Por si ello no fuera suficiente por carecer de documentación, que legalice su estancia en el territorio de un Estado, son sometidos a procedimientos administrativos casi instantáneos, donde se les niega el acceso a un recurso jurídico efectivo con una defensa adecuada y un traductor (Ortiz Ahlf, 2013, 94).

Las señaladas Opiniones Consultivas 16 y 18 de la CRIDH son analizadas por Julieta Sánchez Morales (2008), aunque centrándose en el derecho de las personas migrantes a recibir protección consular cuando han sido señaladas como responsable de un delito, no

como víctimas⁴³. Para nuestro tema, sin embargo, lo relevante de este trabajo tiene que ver con ser uno de los pocos que insiste en la importancia de armonizar la legislación nacional no sólo a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sino también a las Opiniones Consultivas del órgano señalado, las cuales deben asumirse no con efectos meramente declarativos sino también vinculatorios cuando se ha decidido, como Estado, formar parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El recorrido aquí presentado sobre cómo algunos estudiosos están abordando la compleja realidad que afecta a los migrantes en tránsito por México permite señalar que se trata de un tema con pertinencia social y académica que ha sido objeto de análisis desde diferentes perspectivas; estos trabajos han puesto énfasis en algunos aspectos del mismo, en particular el de la violencia que se ejerce en contra de los migrantes en tránsito. Precisamente por ello es que la perspectiva que adopta en este trabajo puede resultar en un aporte relevante; ya que esta situación de violencia y las violaciones sistemáticas a derechos humanos de estos grupos exige una intervención decidida del Estado mexicano en diversos órdenes de gobierno, tanto el federal como los estatales. Así, al enfocar la cuestión a partir de los elementos propuestos (apartado 1.2.3), se espera contribuir a comprender cuáles son las acciones que se están tomando, si éstas están siendo o no suficientes y el porqué.

En el presente capítulo han quedado demarcados los elementos que se abordan en este trabajo para el análisis de las condiciones de acceso a la justicia para migrantes en tránsito por Veracruz. Como se ha señalado, la academia mexicana cada vez abona más para conocer, entre otros aspectos, los problemas de violencia hacia este grupo; el tema del acceso a la justicia, sin embargo, ha recibido menos atención. El recurrir a la propuesta de Charles Epp en esta investigación, permite poner énfasis tanto en los elementos normativos e institucionales implicados en el acceso a la justicia, como en algunos de los actores que intervienen o pudieran intervenir en el desahogo de los procedimientos: problemas de los migrantes afectados por la violencia, ministerios públicos y jueces; así

⁴³ Pedro Ojeda (2001) ofrece también una revisión de las normas internacionales de protección de los derechos humanos de los migrantes irregulares, abarcando tanto el Sistema Interamericano como el Universal.

como en las estructuras de sostén gubernamentales y no gubernamentales vinculadas con el apoyo a los migrantes víctimas del delito.

El reconocimiento del derecho de acceso a la justicia a los migrantes indocumentados en México y la instrumentación de órganos especializados para atender sus denuncias como víctimas del delito, es algo bastante reciente en el sistema jurídico mexicano. Para comprender la importancia y alcances de estos cambios, es necesario conocer el contexto de violencia hacia los migrantes en que se da su tránsito por México, que hace al Estado mexicano objeto de múltiples señalamientos y exigencias en materia de derechos humanos por parte de grupos defensores de migrantes y organismos internacionales. El siguiente capítulo está dedicado a conocer ese contexto.

CAPÍTULO 2

CONTEXTOS DE LA MIGRACIÓN CENTROAMERICANA EN TRÁNSITO POR MÉXICO

Luego de delimitar en el capítulo anterior el enfoque y elementos a través de los cuales se ha de abordar aquí el análisis de las condiciones de acceso a la justicia para migrantes víctimas del delito en su tránsito por Veracruz, toca el turno en el presente capítulo de dar a conocer el contexto que apremió los tan significativos cambios a favor de este grupo por parte del Estado mexicano. Este copioso flujo de migrantes en tránsito por México proviene principalmente de tres países de América Central: Honduras, Guatemala y El Salvador, también llamados en conjunto Triángulo Norte Centroamericano. Las personas migrantes con estas tres nacionalidades constituyen el 98% de las presentaciones en las estaciones migratorias que se hace de extranjeros que no acreditan una estancia regular. Tanto para quienes diseñan políticas, como para quienes pretendemos entenderlas, es requisito fundamental conocer lo mejor posible la realidad que a través de ellas se busca afectar; por ello y siendo innegable que los cambios normativos e institucionales para acercar a las personas migrantes las instituciones de procuración de justicia, tienen como grupo focal de su acción a los migrantes centroamericanos en tránsito, este capítulo ofrece un panorama general de los contextos de violencia y abuso en los que se suscitan las migraciones de miles de personas provenientes de esa región.

En el primer apartado se lleva a cabo un análisis de las condiciones político-sociales de los Estados de El Salvador, Honduras y Guatemala, considerando cuatro aspectos: su inestabilidad política; las condiciones de criminalidad; la desigualdad y pobreza que les afecta; y sus perfiles migratorios contemporáneos. Si bien no es un análisis exhaustivo, sí permite comprender mejor algunas de las características y problemas que sus flujos migratorios enfrentan desde los países de origen y que probablemente sean, junto con otras cuestiones, determinantes en su decisión de migrar.

En el segundo apartado se presentan las tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México a partir de los datos estadísticos que ofrece el Instituto Nacional de Migración. Los reportes estadísticos y algunos trabajos académicos muestran que este tipo de flujo va incrementándose de forma paulatina a finales de los años ochenta del siglo xx; desde entonces, se ha sostenido, masificado y diversificado. Uno de los aspectos en los que se ha diversificado es en el empleo de medios de transporte y rutas elegidas por

los migrantes para llegar a Estados Unidos, punto sobre el que se ahonda en el tercer apartado; en él, se da cuenta de cómo ante la necesidad de pasar desapercibidos tanto para las autoridades migratorias como para los grupos delictivos, los migrantes innovan en la elección de las rutas, acrecentando con ello su vulnerabilidad ante los riesgos a los que se exponen.

En el cuarto apartado se da cuenta de cómo a través del abuso y la violencia hacia los migrantes, grupos delictivos han encontrado una forma de lucrar rápida y de manera efectiva, obteniendo cuantiosas ganancias; y de cómo esa situación es reforzada por la impunidad que parece privar ante tales actos. El contenido de este apartado es útil para contextualizar dónde se ubican y por qué se despliegan ciertas acciones legales e institucionales para acercar a los migrantes a las instituciones de justicia; pero, sobre todo, para más adelante ahondar en los problemas de organización, funcionamiento y competencia de los actuales sistemas de procuración de justicia para migrantes en México.

En el quinto y último apartado de este capítulo se ha querido delimitar el problema de la violencia hacia los migrantes en el territorio veracruzano, considerando que es en esta entidad en la que se ha enfocado el análisis de las estructuras de sostén a favor de este grupo. Así, este capítulo permite, entre otros aspectos, comprender el porqué de algunas de las estrategias desplegadas por el Estado para garantizar a los migrantes el acceso a la justicia, y de las organizaciones de la sociedad civil para apoyarles en su tránsito por la entidad.

2.1 La compleja realidad del Triángulo Norte Centroamericano

Un análisis a profundidad de las condiciones político-sociales de los tres Estados que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica es una cuestión que escapa a los alcances de este trabajo, además de no ser su objetivo principal; sin embargo, es una labor que puede contribuir a la importante tarea de comprender las características de este tipo de flujos migratorios que comenzaron a tener lugar desde hace ya varias décadas y que, a juzgar por las condiciones actuales de esos países, no parece tiendan a disminuir en el futuro próximo. Todo esto debe ser tomado como evidencia de la compleja situación del Estado mexicano frente a estos flujos y de sus capacidades para cumplir la obligación de

atender los problemas que afectan a estas personas en territorio nacional, de manera particular en el tema que aquí se aborda, es decir, en su derecho de acceso a la justicia.

Para acercarnos un poco a la comprensión de la migración de centroamericanos en tránsito por México hacia los Estados Unidos me parece necesario conocer algunos rasgos específicos de la compleja realidad que forma parte de los países como Guatemala, Honduras y El Salvador, pues no se puede negar que inciden en la decisión de sus ciudadanos de abandonar sus países en las condiciones que en este capítulo han de ser descritas. De estos tres Estados centroamericanos los rasgos que ahora se quiere abarcar son: a) la debilidad de sus instituciones políticas formales; b) el clima de violencia generalizada que en ellos priva; c) las condiciones de exclusión y pobreza también generalizadas; y d) los perfiles migratorios contemporáneos de esos tres Estados. A continuación se analiza cada uno de estos puntos

a) Inestabilidad política

Comenzando por el clima político que se ha vivido en la región, se debe señalar que las crisis económicas mundiales de los años setenta se vieron reflejadas en Centroamérica al poner fin a la relativa estabilidad que había vivido las dos décadas anteriores; lo cual generó el clima propicio para el inicio de movimientos revolucionarios simpatizantes con la ideología comunista (Camacho, 1987). El interés de los Estados Unidos por contener la expansión comunista, a la que se le atribuía un posible efecto dominó sobre la región, se vio acentuado tras el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua.

Ante el triunfo de los sandinistas en 1979⁴⁴, cuyas bases ideológicas estaban abiertamente sostenidas en ideas de corte marxista-leninista y sobre la teología de la liberación, Estados Unidos reaccionó emitiendo un conjunto de comunicados conocidos con el nombre de Documentos de Santa Fe (Nuevo México) a través de los cuales pretendía fijar su postura política y militar hacia la región⁴⁵. De esta manera, luego de que el presidente

⁴⁴ Rojas y Solís (1993, 11-12) plantean que la crisis generada a partir del triunfo de la revolución nicaragüense introduce elementos inéditos en la política de la región, entre ellos: a. su duración, magnitud y costo humano y material, sin precedentes en la región; b. la naturaleza global del conflicto que incluyó la participación de actores regionales y no regionales a favor de la pacificación, pese a la histórica hegemonía política de los Estados Unidos sobre ellos, y c. la alta prioridad que Centroamérica ocupó, casi durante una década, en la agenda estratégica de los EEUU, y que incluyó el aumento en los apoyos económicos y militares en la región de manera desmesurada.

⁴⁵ En 1980 Ronald Reagan hacía la siguiente declaración: "Las Américas se hallan bajo un ataque externo e interno. América Latina, como parte integral de la comunidad occidental, está siendo

norteamericano Ronald Reagan convirtiese la región en el centro de la política exterior de su país, Centroamérica vivió un nuevo toque de desestabilización y autoritarismo militar al convertirse en un escenario de guerra de baja intensidad⁴⁶ bajo el contexto de la aún vigente Guerra Fría. Si bien no era la primera intervención de corte político militar de los Estados Unidos hacia los países centroamericanos (Monteforte, 1972), esta nueva intervención cobra especial relevancia por el contexto en el que se inserta y las secuelas que deja, para muchos, hasta la actualidad.

Aunque la guerra de baja intensidad que se vivió durante la década de los ochenta tuvo diferente nivel de penetración en cada país centroamericano (Medina, 1998: 15), el desgaste fue generalizado; y si bien la mayor parte de la región se encontró en un conflicto de esa naturaleza, cada país a su vez, soportaba conflictos internos de diversa índole, pero todos fruto de la situación de pobreza y represión política y militar que les azolaba, por lo que los gobiernos se enfrentaban a diferentes movimientos que buscaban el fin de los gobiernos militares y la transición hacia los gobiernos civiles democráticos. Con esto quiero decir que, además de los factores externos que impulsaron los conflictos en Centroamérica en las décadas de los setenta y ochenta (como la intervención político-militar directa de los EEUU en los gobiernos de esas naciones), los Estados centroamericanos presentaban desde antes climas de inestabilidad y desencanto social derivados de las condiciones de pobreza, exclusión y represión de sus gobiernos e incluso más allá de ello, de genocidio y guerra sucia.

Luego de ese periodo de guerras intestinas y de grave inestabilidad política, los procesos de democratización iniciados en la década de los noventa en estos países han transitado por sinuosos caminos en los que no deja de estar ausente el elemento oligárquico militar.

desbordada por los satélites dependientes, sostenidos y mantenidos por la Unión Soviética. (...) simplemente la América Central está demasiado cerca y los riesgos estratégicos son demasiado altos, como para ignorar el peligro que constituye la toma de poder por gobiernos que tengan lazos ideológicos y militares con la Unión Soviética...Una agresiva minoría se ha unido a los comunistas; se han vuelto hacia los soviéticos y sus secuaces en Cuba en busca de ayuda para lograr cambios políticos mediante la violencia. Nicaragua se ha convertido en base de las operaciones de esos extremistas quienes no hacen un secreto de sus designios y aspiraciones. Ellos predicán la doctrina de una revolución sin frontera” (Medina, 1998: 14-15).

⁴⁶ Lozano y Benítez (1986) señalan que hasta 1983 la política de los Estados Unidos había tenido únicamente dos derroteros: o la intervención o la negociación. Pero a partir de esa fecha (consolidada ya la revolución sandinista), el gobierno norteamericano inicia una política de contención activa a través del empleo de fuerzas militares para revertir el proceso sandinista, que implicó una guerra de bajo costo para ese país, con las características de una guerra de baja intensidad, según estos autores.

En Guatemala Jorge Antonio Serrano Elías (enero de 1991 –junio de 1993) intentó dar un autogolpe de Estado durante la última semana de su mandato, del que tuvo que desistirse a los siete días al no verse apoyado por el Ejército o, lo que es lo mismo, al no apoyarlo la oligarquía castrense que hasta la actualidad controla el poder político. En fechas más recientes, en 2015, Otto Pérez Molina, entonces presidente electo de Guatemala, renunció al cargo luego de que una investigación conjunta entre el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), organismo dependiente de las Naciones Unidas, le vinculara a él y a la ex vicepresidenta Roxana Baldetti, como participantes en una red de defraudación aduanera que habría hurtado arriba de 130 millones de dólares. El caso llama la atención no sólo por ser la primera vez que un presidente electo, ex militar y representante de un partido de derechas en funciones en la región, es separado del cargo y llevado a juicio (Barrachina y Torres, 2015), sino también por lo sumario de los procedimientos para retirar la inmunidad al mandatario a fin de detenerle y poder determinar, ya con él en prisión, si ha lugar o no a iniciar algún proceso. Luego de la detención de Pérez Molina, se desarrolló una jornada electoral en la que resultó electo Jimmy Morales. Así, Guatemala tiene hoy un presidente con escasa por no decir nula experiencia política que, a decir de algunos expertos, triunfó en las urnas gracias al financiamiento de la oligarquía militar (Escalón, 2015; Villatoro y Medinilla, 2015).

En Honduras el escenario político tampoco ha sido de lo más alentador. En junio de 2009, y luego de siete gobiernos civiles, el Congreso de ese país decretó la destitución del presidente electo en 2006 Manuel Zelaya⁴⁷ miembro del Partido Liberal, y designó como presidente a Roberto Micheletti, presidente del Congreso e integrante también del Partido Liberal. Si bien esta situación provocó la reprobación de la comunidad internacional y el no reconocimiento al gobierno de Micheletti, el apoyo a Honduras fue restaurado luego de las elecciones celebradas en noviembre donde resultara electo Porfirio “Pepe” Lobo Sosa, integrante del Partido Nacionalista. En 2013 Xiomara Castro, esposa de Zelaya, contendió

⁴⁷ El 28 de junio de 2009 militares retiraron por la fuerza a Zelaya de su casa Tegucigalpa y lo llevaron al aeropuerto rumbo a Costa Rica. Días antes, Zelaya había sugerido a los Poderes Legislativo y Judicial colocar una cuarta urna y realizar una consulta popular aprovechando las cercanas elecciones. En esta consulta se instaba al pueblo hondureño para instalar un congreso constituyente y realizar cambios políticos significativos. A decir del Presidente del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia, el objetivo real de Zelaya no era otro sino modificar el número de periodos por los que una persona puede ser presidente electo y así reelegirse; lo que Zelaya ha negado de manera categórica. Se dijo que Zelaya había ordenado a los militares distribuir las boletas para la consulta de manera clandestina, lo que violaba diversas disposiciones constitucionales y legales (Aguilar, 2009; BBC, 2009).

en las elecciones para la presidencia, en las que resultó ganador Juan Orlando Hernández. El resultado fue dado a conocer por Zelaya como fraude electoral. Algunos activistas de ese país, afirman que la situación de represión social y violencia por parte del gobierno hondureño hacia la sociedad civil ha incrementado luego del golpe de Estado contra Zelaya (Usi, 2012). Ante esto, estudiosos del tema como Carlos Barrachina (2015) afirman que:

Honduras se encuentra muy lejos de consolidar una democracia que vaya más allá del proceso electoral (Barrachina, 2015; 24)...

La falta de voluntad, el caciquismo tradicional hondureño, y el autoritarismo han minado la consolidación del proceso democrático hondureño. Los altos niveles de violencia, la creciente presencia de los grupos del crimen organizado en buena parte del territorio nacional, la escasa capacidad de respuesta del Estado frente a los problemas del país y la apuesta por utilizar a las fuerzas armadas en funciones que deberían ser desarrolladas por otras instituciones, son circunstancias preocupantes que dificultan llevar a buen puerto un proceso democrático medianamente satisfactorio (Barrachina, 2015; 27).

En El Salvador, si bien los golpes de Estado no están presentes en la historia reciente, ello no significa que los problemas políticos estén ausentes. Las disputas entre las élites por hacerse con el poder generan un ambiente de hostilidad que hace que las largas campañas políticas desgasten económica y anímicamente a la población; lo que sumado al arraigado problema de la corrupción, deslegitima las instituciones a los ojos de la ciudadanía, además de infundir miedo ante la incertidumbre del posible desenlace de los ásperos procesos electorales. Se suma a esto los elevados niveles de criminalidad e impunidad en ese país, lo que para 2012 llevó a negociar entre las dos principales bandas o grupos delictivos *Mara Salvatrucha* y *Barrio XV3* un cese a la violencia. Esta tregua fue señalada como una negociación entre gobierno y pandillas para la reducción de homicidios a cambio de ciertos beneficios penitenciarios a favor de los integrantes de las bandas que se encontraban en centros de reclusión, con la finalidad de lograr cierta estabilidad política y credibilidad para los procesos electorales inmediatos; en la actualidad se siguen “destapando” acuerdos entre estas maras y partidos políticos que enturbian la posible confianza del electorado (Ortega Monche, 2014).

El Latinobarómetro 2015 resulta aquí bastante oportuno para conocer el clima de confianza en las instituciones democráticas de estos tres Estados. Los datos que refleja este Informe

muestran que en estos países la satisfacción con la democracia es inferior a la media en América Latina (37%), lo cual afecta directamente en la tasa de participación político electoral, que es también inferior al promedio de participación en AL (69.5); aunque destaca Guatemala con una participación de apenas 46.6%. La baja participación genera a su vez que los ciudadanos no se sientan representados en el Congreso. No obstante que ese sentimiento de no representación parece ser generalizado en América Latina (70%), el mismo valor sólo prevalece en Honduras, en tanto que en los otros dos países se incrementa en un 10%. Este es un punto muy importante toda vez que refleja que no son sólo los gobiernos y sus respectivos aparatos institucionales los que no satisfacen a los ciudadanos; sino también las autoridades legislativas encargadas de establecer los marcos normativos de actuación de aquél y de los propios ciudadanos, y las judiciales que son las encargadas de resolver las controversias.

b) Pobreza y criminalidad

Los niveles de pobreza en Centroamérica, aparejados a otros problemas históricos y complejos de la región, alimentan y reproducen la criminalidad que a su vez ayuda a la reproducción de la pobreza, creándose entre ambas un círculo vicioso. Si bien este tipo de violencia es diferente a la producida por los gobiernos centroamericanos a través de sus ejércitos y grupos paramilitares durante el periodo del conflicto, también lo es que tiene en ella parte de su antecedente inmediato⁴⁸. Al cese de los conflictos, los endeblés Estados no fueron capaces de crear condiciones suficientes para insertar a ese nuevo excedente de mano de obra en actividades de tipo productivo, por lo que, para muchos de esos excombatientes entrenados para la guerra, continuar con las arbitrariedades fue una de las principales vías para subsistir, sólo que ahora no de lado del Estado, es decir, no perpetrando una violencia institucionalizada, sino a través de la delincuencia.

A este excedente de mano de obra conformado por exmilitares se sumó de manera rápida y constante el de las nuevas generaciones que no lograron encontrar –por las características estructurales propias de estos países– ni espacios laborales dignos y suficientes, ni de educación, viendo algunos de ellos en la delincuencia una opción. Hay

⁴⁸ Durante dicho periodo miles de militares fueron adiestrados por los ejércitos de Estados Unidos, Israel y Corea del Sur específicamente para infundir temor en la población. Ante el cese del conflicto por los acuerdos de pacificación, un número considerable de ellos fue separado de sus actividades quedando no sólo sin el ingreso que el servicio les proveía, sino también sin los privilegios propios del fuero.

que sumar además, las miles de deportaciones de presos de origen (o ascendencia) centroamericana desde Estados Unidos hacia el Triángulo Norte, quienes “importaron a las sociedades postconflicto de El Salvador, Guatemala y Honduras la cultura de las pandillas del estilo de Los Ángeles” (UNDOC, 2012; 27); se habla de más de 20 mil personas en el periodo de 2000 a 2004, proceso que ha sido señalado como el principal detonante de las maras, de su fortalecimiento y de su transnacionalización (Armijo, 2011; y Armijo, Manaut y Hristoulas; 2010); aunque para un periodo más extendido, entre 1993 y 2005, se habla de 50 000 migrantes con antecedentes penales deportados (López, 2005)⁴⁹.

Conocer esta situación nos lleva a comprender un poco mejor el actual clima de violencia generalizada que se vive en los países centroamericanos aquí estudiados, así como la necesidad de migrar que tiene la población que no encuentra trabajo y que está siendo altamente afectada por la violencia.

El *IV Informe del Programa Estado de la Región* (2010), ofrece impresionantes datos al respecto. El documento señala a Centroamérica como la región sin conflictos bélicos más violenta del mundo, donde durante la primera década del presente siglo, se duplicó la tasa de homicidios dolosos al pasar de 22 a 40 por cada 100 000 habitantes, 78% en el Triángulo Norte. Sobresale Honduras que para entonces alcanzó un máximo histórico de 86.5 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2011⁵⁰. Las cifras para el resto de los países en estudio no son menos inquietantes: El Salvador reportó una tasa de 68.5, mientras que Guatemala una tasa de 38.0. Estos datos indican que tales Estados reportan un cuadro de criminalidad epidémica⁵¹ que urge atender y que, sin duda, hace ver en la migración hacia el exterior una de las mejores opciones de sobrevivencia. Para 2015, si bien estas cifras se modifican para los tres países, la región no deja de ocupar el sitio principal como la más violenta sin conflictos bélicos en el mundo. Para este año, El Salvador

⁴⁹ Para 2012, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2012) publicó que, por cada 100 000 habitantes, se estimaban 323 integrantes de las maras en El Salvador, 153 en Guatemala y 149 en Honduras.

⁵⁰ Para ponerlo en perspectiva el Banco Mundial nos da el siguiente referente: “la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España; sin embargo, en 2006, España registró 336 asesinatos (menos de uno por día) y Centroamérica registró 14.257 asesinatos (casi 40 por día)” (BM, 2011: ii).

⁵¹ Acevedo (2008:2) explica que de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), un índice de criminalidad entre 0 y 5 homicidios por cada 100 mil habitantes por año se inserta en los parámetros de la “normalidad”; pero un cuadro que ha sobrepasado de 10 el número de homicidios anuales por 100 000 habitantes, representa una criminalidad “epidémica” que no puede ser tratada por vías convencionales.

incrementa su tasa a 108.6 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes; mientras que Honduras y Guatemala redujeron las suyas a 63.8 y 30 homicidios dolosos respectivamente, por cada 100 000 mil habitantes (Base de datos de la UNODC).

El mismo informe del *Estado de la Región* (2010) señala también que luego de los homicidios, los secuestros y robos son los delitos con mayor incidencia y los que más desgastan económica, social y emocionalmente a sus sociedades. Los porcentajes de la población total adulta víctima de algún delito son también elevados: El Salvador reporta el más alto con el 24.2%; le sigue muy de cerca Guatemala con el 23.3% y Nicaragua, con un 19.3%; sorprendentemente Honduras reporta un porcentaje relativamente bajo de 14.0%.

De acuerdo con el Banco Mundial (2011) los elevados niveles de violencia en la región centroamericana constituyen el principal desafío para la misma, al ser la principal limitante para su desarrollo. Para este organismo, la violencia en la región tiene tres causas principales: el tráfico de drogas; la violencia juvenil y las maras;⁵² y la disponibilidad de armas de fuego.⁵³ Aunque también considera la debilidad de las instituciones judiciales como un factor de alto riesgo para la expansión de la criminalidad, pues ante la falta de confianza en las instituciones de procuración y administración de justicia, cada vez más personas piensan que es mejor hacerse justicia por mano propia, o bien sólo dejar pasar el agravio. Esa falta de desconfianza devenida, entre otros aspectos, por falta o los bajos

⁵² En lo que respecta a las maras en Centroamérica, el Banco Mundial calcula que en la actualidad existen alrededor de 70 000 mil grupos, conformados por jóvenes de entre 12 y 35 años de edad, rangos en los cuales se ubica también el número principal de víctimas de homicidios. Armijo, Benítez y Hristoulas (2009: 340-344) señalan que el crecimiento de las maras en la región centroamericana debe ser explicado tomando en cuenta al menos estas variables: 1) el acelerado proceso de desmilitarización en la región centroamericana; 2) un vacío del Estado como efecto de la falta de cobertura de servicios de seguridad pública; 3) la prevalencia de una economía excluyente y una crisis persistente en los sectores agrícolas, 4) la falta de políticas educativas que atendieran e incorporaran a la juventud, y 5) el proceso de reforzamiento de la seguridad en las fronteras con motivo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

⁵³ La disponibilidad de armas de fuego como problema se valora considerando que el 70 por ciento de los homicidios cometidos en esta región se realizan empleando este tipo de armas. La existencia y facilidad para adquirirlas se ha explicado tomando en cuenta los excedentes en las reservas militares de los ejércitos regionales durante la época del conflicto, pero también por el nuevo aprovisionamiento por parte de la dotación legal o institucional que Estados Unidos obliga a los países centroamericanos a mantener, y de la dotación ilegal vinculada ahora a la industria negra del narcotráfico. Los principales proveedores -Estados Unidos, Canadá, la República Checa, Argentina, Turquía, Filipinas, Corea del Sur, Colombia y Austria- envían equipo que incluye revólveres, pistolas, escopetas y rifles de caza, ametralladoras AK-47, fusiles M-16, granadas de mano y rifles semiautomáticos (BM, 2010: 80-87).

resultados de los casos llevados ante las autoridades, da lugar a su vez a una cultura de la no denuncia que sólo ayuda a que la impunidad prevalezca y la violencia se incremente. El acceso a la justicia es para los centroamericanos un derecho denegado desde antes de salir de sus países.

Por supuesto, el tráfico de drogas también promueve la realización de actos delictivos, tanto entre quienes las producen y distribuyen, como entre quienes las consumen. Aunque el tráfico de drogas es una actividad presente en la región desde la década de los ochenta cuando los cárteles colombianos ocupaban Centroamérica y México como corredor de distribución de la droga hacia Estados Unidos, se hablaba entonces de un tránsito “pacífico” a través de la compra del favor de las autoridades. Sin embargo, cuando los cárteles mexicanos asumen el control de este mercado y entran en conflicto con los grupos de tránsito y distribución locales en Guatemala, se despliega su presencia en la región buscando controlar los territorios y rutas, y con ello se incrementa la violencia (Espash y Hearing, 2012). Otros consideran que, más que el control de las rutas en la región, el desplazamiento de los cárteles mexicanos hacia Centroamérica ha sido efecto de las acciones emprendidas por el Estado mexicano a partir de que se declara la guerra contra el narcotráfico⁵⁴; quizá ambas cosas se han conjugado. Lo cierto es que si bien los niveles de violencia más alarmantes son los que se desarrollan entre los grupos distribuidores, quienes se involucran deliberadamente en enfrentamientos por los territorios de distribución y tránsito de la droga, la sociedad queda en medio del fuego cruzado de estos grupos y es afectada por los problemas económicos, sociales y de salud que las drogas, la violencia y la inseguridad traen aparejados. Al aumentar la demanda de producto a nivel local, se alimenta la actividad de pandillas locales y la violencia urbana (Espash y Hearing, 2012). El narcotráfico además, vincula necesariamente la apropiación de espacios geográficos con la de espacios institucionales a través de la corrupción; la comercialización y distribución de objetos prohibidos y de personas, difícilmente podría alcanzar las magnitudes que actualmente se estiman sin la colusión de autoridades aduaneras, fiscales, marítimas o judiciales (ONUDC, 2012). En este sentido, los gobiernos centroamericanos tienen otro desafío pendiente.

⁵⁴ Declaración hecha por Roberto Orozco, director del Centro de Investigación y Análisis Estratégico de Nicaragua (Najar, 2016).

Acevedo (2008b: 7) señala que los trabajos empíricos identifican como determinantes de la criminalidad a mediano y largo plazo tres variables centrales: 1) las condiciones sociales básicas y las oportunidades laborales, especialmente la tasa de desocupación juvenil; 2) los niveles de educación y 3) el grado de integración funcional de las familias, lo que significa que cada miembro esté en posibilidades de desempeñar el rol socialmente asignado⁵⁵; por lo que es válido afirmar que tales condiciones producen y reproducen la violencia en diferentes espacios y a través de diversas expresiones, y que, en contextos como los de Centroamérica, llegan a ser un factor determinante en la decisión de migrar. Las maras se han dado a la tarea de exigir a empresarios, choferes de autobuses y ciudadanos en general el pago en dinero de lo que llaman “impuesto de guerra”. El cobro tiene una alta carga de intimidación, y suele ser insostenible para muchos; las represalias de las bandas ante el no pago son irascibles, pues se corre el riesgo de que el deudor o algún miembro de su familia sea golpeado, violentado sexualmente o privado de la vida, siempre de forma por demás violenta para aleccionar al resto de los ciudadanos⁵⁶.

Para quienes reproducen la violencia, la migración ha venido a jugar un papel fundamental en la expansión de las pandillas más allá de sus fronteras nacionales, trasladando consigo códigos, modos de operar, expresiones culturales y filiaciones; permitiendo a los grupos constituirse en organizaciones delictivas transnacionales.

La violencia tiene también un coste económico⁵⁷ que incide no sólo en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), sino también en los rubros a que éste se destina, lo que lleva a la desatención de otros problemas estructurales de los países:

⁵⁵ Para Acevedo (2008b; 13), algunos costos son “extremadamente difíciles de estimar, debido simplemente a la falta de datos o a la falta de técnicas apropiadas para recoger la información”; es el caso de las afectaciones que sufren las familias de las víctimas afectadas por la violencia.

⁵⁶ El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, señala que durante 2015, 17 conductores de unidades de transporte público perdieron la vida y varios más resultaron heridos, debido a la negativa o imposibilidad de pagar el llamado impuesto de guerra. Lo alarmante es la manera en que proceden los delincuentes, quienes prenden fuego a los vehículos (autobuses o taxis) con los conductores dentro; desde luego, los que llegan a sobrevivir presentan heridas que les imposibilitan reincorporarse a actividades productivas, en familias donde generalmente su ingreso era el principal. A partir de 2016, los conductores están siendo obligados a reunir de manera colectiva una cantidad determinada de dinero en un tiempo de horas mínimo, bajo amenaza de que, de lo contrario, empezarán a matarles de manera indistinta; la cuota exigida ha llegado a los 30 000 dólares estadounidenses en un máximo de seis horas. Los conductores de transporte público son sólo uno de los múltiples blancos a quienes los delincuentes están afectando con este impuesto de (Prensa Libre, 2015).

⁵⁷ Los costos económicos de la violencia se refieren a las erogaciones que la sociedad destina para prevenir y combatir situaciones de violencia, o bien para enfrentar las consecuencias de derivan de

La criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una enorme carga sobre los países, tanto en términos humanos como económicos. En primer término se hallan las vidas perdidas, principalmente de personas jóvenes. La violencia y la criminalidad implican también costos onerosos en gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida, los cuales tienen una enorme incidencia en las posibilidades de desarrollo de una sociedad al afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. La carga económica asociada con el fenómeno de la violencia incluye los costos a los individuos, las familias, las empresas o instituciones, por los hechos de violencia que han sufrido directa o indirectamente, así como los impactos más amplios sobre la sociedad como un todo, y que se expresan en los fondos presupuestarios que el Estado debe destinar para implementar políticas de prevención y combate a la violencia, y para tratar sus consecuencias (Acevedo, 2008b; 2).

Para 2014, por ejemplo, los costos porcentuales del crimen respecto del PIB de estos tres países, se calcula fueron de 3.04 para Guatemala, 6.16 para El Salvador, y 6.51 para Honduras, (Jitman y Torre, 2016). El impacto de estos datos se aprecia mejor si toma en cuenta que, de acuerdo con la base de datos del Banco Mundial, para el mismo periodo, estos costos superaron, por ejemplo, la inversión en educación. Así, el porcentaje del PIB asignado al rubro educativo en El Salvador fue de 3.6%; mientras que en Honduras fue de 5.8%; sólo Guatemala estuvo cerca de igualar la cifra con una inversión de 3% de su PIB en educación.

El Latinobarómetro 2015 también nos muestra que la violencia es para muchos centroamericanos, y no sólo para ellos, el principal problema social que afecta a sus sociedades, a sus economías y a sus procesos de desarrollo. Además, la diversificación de las actividades ilícitas, que incluye narcotráfico, delincuencia organizada, tráfico y trata de personas (en particular migrantes), lavado o blanqueo de dinero, tráfico de armas y falsificación de papel moneda (PERDHS, 2011), así como el incremento de la delincuencia juvenil, ha justificado a estos Estados la política de mano dura con base en la cual los ejércitos nuevamente han llegado a la ciudades; y si bien con ello no se han disminuido los niveles de violencia y criminalidad, sí se han incrementado las violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos centroamericanos (Long, 2013; 16).

Estos problemas de violencia y criminalidad, así como de violación a los derechos humanos, se incrementan considerando los que subsisten en sus sistemas de justicia, como la inequidad, el tráfico de influencias, el nepotismo y el descrédito de las instituciones (ERMADHC, 2014; 19); problemas que no hacen sino que prive la impunidad y se victimice

los hechos de la violencia, ya sea para tratar a las víctimas o lidiar con los perpetradores de la violencia (Acevedo, 2008a; 77).

doblemente al afectado. Para el Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica (ERMADHC, 2014; 19-24), la falta de independencia judicial sigue siendo el punto clave a atacar para evitar que el sistema de justicia continúen en manos de los poderes político y económico, los cuales han demostrado que a través del empleo de sus recursos pueden limitar el acceso a la justicia de los ciudadanos comunes.

c) Desigualdad y pobreza

Los datos arrojados por el Latinobarómetro 2015 develan que la elevada insatisfacción en los tres países aquí en estudio respecto de sus procesos e instituciones democráticas, está estrechamente relacionada con los bajos niveles de satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas. Una mirada a los informes sobre desarrollo humano que desde 1990 elabora el PNUD⁵⁸ muestra que los lugares que ocupan estos países en el Índice, no han variado de manera significativa en más de veinte años y que, de hecho, tuvieron descensos significativos durante 2012; aunque para 2013 mantuvieron la misma posición (PNUD, 2014). Guatemala, Honduras y El Salvador siguen presentando alarmantes cifras de analfabetismo, mortalidad materno-infantil y baja esperanza de vida⁵⁹. Se trata de una espiral de pobreza e inseguridad difícil de superar.⁶⁰

Luego de los procesos de pacificación las reformas económico-estructurales parecen no terminar de cuajar, y aunque la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reporta disminuciones en los niveles de pobreza para estos países, dichos márgenes no cambian de manera relevante en la última década. Incluso, pese a que se han reportado niveles de inflación históricamente bajos para la región (3.8% en 2013 frente

⁵⁸ El índice de desarrollo humano ha pretendido medir no sólo el crecimiento económico o el poder adquisitivo de las personas, sino también, aspectos que llevarían al desarrollo integral de individuo. En su medición se manejan tres dimensiones de donde se obtienen a su vez cuatro indicadores. La primera dimensión es la salud, donde se mide la esperanza de vida al nacer. La segunda dimensión es la educación, donde se obtienen dos indicadores: años promedio de instrucción y años de instrucción esperados. La tercera dimensión es el estándar de vida, cuyo indicador es el ingreso nacional bruto per cápita.

⁵⁹ Estos datos pueden consultarse en los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2013) generalmente denominados “Centroamérica en cifras”, donde se brinda información cuantitativa respecto de algunos estos rubros y otros más, para diferentes años.

⁶⁰ En el informe del PNUD de 2013, Guatemala y El Salvador presentan unos indicadores que los hace de descender de manera relativa dos lugares para 2012, respecto del año anterior. Guatemala pasa así de ocupar el lugar 131 en 2011, a ocupar el 133 en 2012. El Salvador desciende de manera relativa de lugar 105 que ocupó en 2011, al número 107 para 2012. Sólo Honduras presenta un ascenso relativo de un lugar, pasando del 121 en 2011, al 120 para 2012.

6.1% en 2000–2010), también se reconoce que este crecimiento económico no se ha traducido en una mejor distribución de la riqueza, en la reducción de la pobreza o en la satisfacción de derechos sociales para la ciudadanía, sino que por el contrario “cualquier incremento en la economía, en el contexto actual, sólo contribuye a la ampliación de la brecha de desigualdad” (ERMADHC, 2014; 48), por lo que se puede hablar de un crecimiento no inclusivo en esos países; esto es confirmado en el informe 2015 de la CEPAL, *Panorama social de América Latina*, donde se muestra que, con excepción de Honduras, los niveles de pobreza e indigencia en estos países se incrementaron (Tabla 2.1).

Tabla 2.1 Centroamérica (3 países) tasa de pobreza e indigencia (2011-2014) (En porcentaje de personas)⁶¹

	Año	Pobreza	Indigencia
El Salvador	2013	29.6	7.1
	2014	31.8	7.6
Guatemala	2011	57.7	13.3
	2014	59.3	23.4
Honduras	2013	64.5	42.6
	2014	62.8	39.7

Para la CEPAL dentro de los derechos sociales menos satisfechos está el empleo; aunque no es sólo el desempleo el generador de estos niveles de pobreza. De hecho, en su Informe de 2014 señala cifras que no parecen alarmantes para los niveles de desempleo en jóvenes de entre 14 y 25 años de edad en Guatemala (5.4), Honduras (12.7) y El Salvador (14.5). Sin embargo, debe recordarse que son trabajos con bajos salarios y pocas o nulas prestaciones de seguridad social, sin acceso a seguro médico o al crédito para la vivienda, y sin plan de pensiones. Esto sucede ya que en general la población económicamente activa, no sólo los jóvenes, se encuentra inserta en empleos informales, temporales, autoempleos y subempleos que difícilmente permiten un ascenso en la estratificación social.

Para el caso de los jóvenes el panorama a futuro no es más alentador dada la escasa cualificación que pueden acreditar. Los años promedio en educación en estos tres países siguen siendo los más bajos de la región; lo cual se nota en comparación con el promedio de 9.4 de Panamá, que tiene los niveles más altos en región: Guatemala 5.6; Honduras

⁶¹ Extraído de CEPAL, 2015; 49.

5.5; El Salvador 6.5, esto según datos del PNUD (2014). Los bajos salarios y las desigualdades en la distribución del ingreso, afectan no sólo la posibilidad de alcanzar niveles educativos más altos que las generaciones anteriores para incidir así en la movilidad social de los centroamericanos. Estos bajos salarios y las pocas o nulas prestaciones sociales se reflejan también en los altos niveles de desnutrición infantil, en la segregación residencial⁶² y en la denegación del acceso a los servicios básicos de salud, entre otros.

d) Perfiles migratorios de Guatemala, Honduras y El Salvador

Las actuales migraciones de los Estados del Triángulo Norte de Centroamérica forman parte de tres de los cuatro patrones migratorios⁶³ que se desarrollan en el actual sistema global, prevaleciendo en el siguiente orden: sur-norte, sur-sur y, en menor medida, norte-sur. La movilidad humana entre ellos es amplia; y aunque también tiene lugar con sus vecinos de la región (Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice), ello sucede en menor escala pues estos mantienen sus restricciones administrativas para el ingreso en sus territorios al no formar parte del Tratado de Libre Tránsito CA-4 sólo firmado entre Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Por su parte, el principal destino proyectado para quienes se integran al patrón sur-norte es Estados Unidos. La mayor parte de los migrantes del Triángulo Norte busca seguir este patrón, y lo hace sin contar con las autorizaciones administrativas que Estados Unidos y México exigen (éste, como país de tránsito); por lo que se puede afirmar que dicho patrón se caracteriza, entre otros aspectos, por su irregularidad (legal) y su masividad.

A inicios de la presente década, sin embargo, para varios migrantes provenientes de América Latina y El Caribe el destino se ha diversificado con la siguiente tendencia para 2011: 72% Estados Unidos; 11% otro país de la región; 9% España, 2% Canadá y 1% Japón y 1% Reino Unido (OEA, 2011). La Organización de los Estados Americanos (OEA) vincula esta tendencia a las restricciones legales y de control de fronteras desplegadas por

⁶² La FAO (2008) ha señalado que las dos terceras partes de las personas que habitan en asentamientos rurales en la región centroamericana, combinan pobreza con condiciones insalubres, y deficientes servicios de saneamiento básico y de salud.

⁶³ Los tres Estados aquí abordados presentan también una intensa movilidad interna, siguiendo generalmente el patrón rural-urbano. Estos desplazamientos tienen diversas razones de ser: desplazamientos por los niveles de pobreza y falta de oportunidades en el campo, conflictos político-religiosos entre los miembros de algunas comunidades; desplazamientos a partir de los desastres consecuencia de diversos fenómenos naturales, entre otros.

Estados Unidos para ingresar a su territorio a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En la actualidad el flujo neto de migración para estos países es negativo (PNUD, 2014), siendo más las personas que salen de esos territorios respecto de las que ingresan a ellos. Martínez Pizarro y Orrego (2016) reportan que para el año 2010, 8.1 de la población de Honduras se encontraba residiendo en otro país; mientras que para Guatemala la cifra era de 6.2; sorprende El Salvador con un porcentaje de 21.8 de su población total viviendo fuera de ese país. Esto indica que el perfilamiento de los países del Triángulo Norte de Centroamérica es como emisores de migrantes. Otros aspectos que lo confirman son la masividad y las transformaciones en los flujos, que incluyen ahora no sólo varones adultos jóvenes y maduros, sino también, mujeres, adolescentes e incluso niños desde 8 y 9 años y niñas desde 10 y 11 años de edad sin acompañamiento de adultos; así como el incremento en la dependencia de las remesas.

De la población anterior se señala una tendencia de flujo feminizado medio hasta el año 2000 que pasó a ser feminizado bajo para 2010; esto quiere decir que si bien hubo en esa década una ligera disminución en la feminización de las migraciones centroamericanas, no obstante la salida de mujeres sigue siendo constante y ha superado a las migraciones masculinas que prevalecieron en la década de 1990 (Martínez Pizarro y Orrego, 2016; 18-19). Un patrón que ha alcanzado máximos históricos en lo que va de la presente década es el de los menores migrantes no acompañados. Los flujos de estos menores toman especial relevancia por las condiciones en las que realizan su viaje, las cuales incrementan la vulnerabilidad que en sí mismas representan la infancia y la adolescencia.

Por su parte, los datos ofrecidos por el Banco Mundial, como se ve en la Tabla 2.2, muestran un constante y sustancial incremento de las remesas ofrecidas por esos países de 1991 a 2014. Dentro de su Producto Interno Bruto, las remesas superaron en 2013 por lo menos en un 400% a la inversión extranjera directa, y hasta en un 700% los flujos de capital privado en 2014, lo que muestra la dependencia que estos países han ido desarrollando hacia este tipo de divisas, y da lugar a que los gobiernos no se preocupen por desincentivar la migración pese a las condiciones en las que sus ciudadanos las llevan a cabo actualmente, es decir, como indocumentados y en condiciones de riesgo que

incrementan su vulnerabilidad, al hacerse blanco fácil de la delincuencia en su tránsito por México.

Tabla 2.2 Centroamérica (3 países):
percepción de remesas cinco quinquenios (1990-2014)⁶⁴

	1990	1995	2000	2006	2010	2014
El Salvador	366,278,900	10,638,99,902	1765,400,024	3482,700,000	3,471,836,719	4,235,129,689
Guatemala	118,699,996	357,500,000	596,200,012	3,700,100,000	4,231,750,980	5,836,627,286
Honduras	62,900,001	124,000,000	483,959,991	2,337,191,810	2,617,906,839	3,369,514,367

Como balance de este apartado podemos señalar que la depresión económica, política y social en la que se encuentran los países de la región centroamericana aquí en comento, permiten explicar entre otras realidades, el incremento de flujos migratorios hacia los Estados Unidos y, por lo tanto, en tránsito por México. Las dificultades para ingresar de manera regular o documentada tanto a Estados Unidos, como a México, dejan como opción para los migrantes transitar de manera indocumentada a través del territorio mexicano y buscar llegar de la misma forma al estadounidense. La suma de diversos factores ha contribuido a la creación de una cultura de violencia, por un lado; y a una cultura de la migración por el otro⁶⁵. El migrar para los ciudadanos de estos tres países, es más que una mera decisión individual, ya que ésta se construye a partir de un entorno, como hemos visto, por demás adverso, la imitación de conductas repetitivas y la expectativa de mejores condiciones de vida en otro país.

Por su parte, debido a que quienes consiguen instalarse en algún otro país contribuyen a la generación de divisas para el país de origen a través de las remesas familiares, lo que significa mantener un contacto familiar y, por tanto cultural, se fomenta una cultura de la migración que hace que tanto la economía nacional como la de las familias de los migrantes dependan en buena medida de ellas.

⁶⁴ Elaborado a partir de la base de datos del Banco Mundial disponible en <http://databank.worldbank.org>

⁶⁵ El término “cultura de la migración” se le han dado diversas acepciones tanto positivas como negativas. Aquí se emplea para referir el interés o inclinación por migrar o vivir la experiencia migratoria que se genera entre los familiares, vecinos y conocidos de los migrantes que se queda, a través de la experiencia compartida por quienes migraron. Sobre el debate académico del término se puede consultar el trabajo de Diana Mata Codesal (2005).

Los aspectos abordados en este apartado llevan a suponer que, al menos en el corto y mediano plazo, las circunstancias sociales, políticas y económicas de estos tres países se mantengan en el mismo sentido y, con ellas, la migración hacia México (en tránsito o no) siga siendo una opción para sus ciudadanos; así, esta compleja realidad social que no ubica sus orígenes en México, tiene numerosas consecuencias en este país, de ahí que, cualesquiera que sean las políticas o acciones que el Estado mexicano decida adoptar al respecto, deben estar pensadas no como reacción a una contingencia pasajera, sino como un plan de acción continuo ante la evidente permanencia de este flujo. Esto, por supuesto, para varios ámbitos de la esfera de derechos de los migrantes, pero especial atención merecen, desde luego, los aspectos relativos a la prevención de la violencia y de procuración de justicia, de tal manera que, como señala Epp, se democratice el acceso a las instituciones de justicia para este grupo vulnerable. Pero no se trata sólo de saber que es un flujo permanente y que proviene de la región centroamericana, sino también, de conocer algunas de sus particulares características y tendencias, a lo que se dedica el siguiente apartado.

2.2 Tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México

En la actualidad las migraciones de personas provenientes de los tres Estados centroamericanos aquí abarcados forman parte de los nuevos procesos migratorios globales de patrón sur-norte y sur-sur, como se acaba de mencionar. Las estadísticas de la región señalan a México y Estados Unidos como sus principales países de destino; y aunque para algunos el primero es en sí mismo un lugar de destino, para muchos otros no es sino sólo un espacio que recorrer para llegar al segundo. La mayoría de las veces no es el objetivo de los migrantes instalarse de forma prolongada en México, aunque en ocasiones pueden quedar atrapados en una especie de limbo social, y terminan así integrándose, dentro de lo posible, en los poblados o ciudades por los que sólo estaban de paso; son pocos los que buscan regularizar su situación migratoria, y menos aun los que lo logran.

Este flujo de migrantes en tránsito, que empieza a ser más visible hacia finales de los años ochenta del siglo xx, no sólo ha sido sostenido, sino que se ha incrementado y diversificado en varios aspectos. En esa década el flujo más numeroso y visible era el de los

refugiados de los conflictos bélicos que afectaban la región, y que provenían principalmente de las áreas rurales de Guatemala, más o menos colindantes con la frontera sur de México. Los otros flujos, los de tránsito, eran menos numerosos y poco visibles entonces. No obstante, no pasaron desapercibidos para algunos investigadores como Rodolfo Casillas (1991), quien no sólo señaló su existencia y varios de los problemas que ya entonces les afectaban en su ingreso y breve o prolongada estancia en la frontera de sur de México, sino que, además, previó su posible incremento y diversificación. La vecindad de México con Estados Unidos coloca a la frontera que comparten como la de mayor movilidad del planeta; con el mayor número de cruces fronterizos diarios en todo el mundo. Esta vecindad y la alta circulación de personas entre ambos, ubica a México como espacio idóneo para quienes desean introducirse de manera irregular (mexicanos y no mexicanos) en territorio estadounidense, principal destino migratorio en el mundo, de manera particular para nuestros vecinos en la frontera sur; aunque el territorio mexicano es empleado como espacio de tránsito por personas de las más diversas nacionalidades.

Las estadísticas de aseguramiento de personas migrantes indocumentadas en la última década arrojan nacionalidades de los cinco continentes⁶⁶; y aunque el hecho de permanecer como indocumentados en México no conlleva la intención implícita de ingresar de manera irregular a Estados Unidos, pues de hecho en casi todos los años hay asegurados con esa nacionalidad o con alguna otra que tiene paso libre hacia ese país, para otras nacionalidades que tienen el restringido acceso, quizá sea válido suponerlo.

Pero aunque la migración indocumentada no sea algo reciente en la historia de México (Yankelevich, 2011), los registros oficiales permiten apreciar su sensible incremento en los últimos años. La siguiente tabla muestra los altibajos de la migración para las tres últimas décadas del siglo XX, la cual registra deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos por igual. A decir de Castillo (2000; 144), el cambio en las cifras es indicativo del incremento en el control de estos flujos; me parece, sin embargo, que además del control migratorio, los mismos flujos se incrementaron exponencialmente. La Tabla 2.3 muestra que el salto más significativo se presenta de 1989 a 1990. En 1989 el número de asegurados apenas

⁶⁶ Una revisión al Boletín Estadístico del Instituto Nacional de Migración muestra que si bien el mayor porcentaje de aseguramientos corresponde a personas de origen centroamericano, también se han llegado asegurar personas con las más diversas nacionalidades: 2002: Estados Unidos, 540; China, 107; Irak, 115; India, 334.

superó las 500 personas; un año después, para 1990, el número de indocumentados asegurados fue de 126 440 personas; casi 126 mil más⁶⁷.

Tabla 2.3 *Deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos de extranjeros no autorizados por las autoridades migratorias mexicanas, 1970-1990*⁶⁸

Año	Número de deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos	Año	Número de deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos
1970	1 472	1985	7 262
1971	1 755	1986	4 296
1972	1 959	1987	1 303
1973	2 026	1988	3 066
1974	3 212	1989	518
1975	2 225	1990	126 440
1976	3 829	1991	133 042
1977	3 906	1992	123 046
1978	6 023	1993	122 005
1979	7 761	1994	113 115
1980	13 184	1995	105 932
1981	13 056	1996	107 118
1982	10 571	1997	85 588
1983	6 365	1998	111 020
1984	5 711	1999	125 238

La Tabla (2.3) muestra que una vez iniciada la masificación de la migración indocumentada en México en 1990, ésta ya no retrocede. Aunque en esa década hubo un descenso en los aseguramientos en 1997 al no llegar a los cien mil anuales de los últimos siete años, ello no necesariamente significa que el número de personas que ingresaron de manera irregular haya disminuido; podría interpretarse también como un cambio en las estrategias de desplazamiento que tuvo efectos positivos para los migrantes en el sentido de que se aseguró un menor número de ellos; o como una especie de relajamiento en la política de detención de migrantes por parte de las autoridades mexicanas, así como también algunos problemas en sus lugares de origen, o por el contrario, cierta estabilidad; desde luego, todas estas interpretaciones son conjeturas, y es que, aunque en efecto hay una disminución en el flujo, dicho decremento tampoco se puede considerar significativo dado que el relativamente bajo número de migrantes ese año (85 588) queda bastante lejos

⁶⁷ Se debe recordar que en un mismo año, una misma persona puede llevar a cabo varios intentos de cruce; por lo que se reportan “eventos de detención y deportación”, no número de personas deportadas.

⁶⁸ Tomado de Castillo, 2000:144.

del reportado por el INM en 1989 (apenas 518). De 1990 cuando inician los aseguramientos superiores a los cien mil migrantes por año, al año 2015 en el que se cierra este trabajo, el tope más bajo se presenta en 2011 con 66 583 extranjeros presentados ante las autoridades migratorias (Tabla 2.3). Estos registros incluyen, desde luego, nacionales de los más diversos países, aunque el porcentaje principal está integrado por nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador, quienes se internan en México a través de su frontera sur y en condiciones cada vez de mayor riesgo para ellos.

Pese a que el flujo es bastante constante desde la década de los noventa, el que se trate de cruces irregulares explica las dificultades para ubicar registros confiables a través de los cuales sea posible conocer de manera más o menos fidedigna aspectos como: fechas de ingreso a México, formas de ingreso, edad, lugar de origen, recursos económicos al ingresar y medios de subsistencia, nivel de estudios, entre otros. En su momento, el Instituto Nacional de Migración tampoco se dio a la tarea de recabar información detallada de las actividades de presentación, aseguramiento y salida de personas extranjeras que pudieran ayudar a conocerles mejor; es apenas en 2007 que empieza a disgregar alguna información, pero hasta 2011 que comienza a separar aspectos relativos a rangos de edad, sexo, situación de acompañamiento y otras condiciones de los asegurados. La Tabla 2.4 ocupa ya esos números disgregados del INM donde se muestra el incremento en los aseguramientos de indocumentados y se aprecia el elevado número que corresponde a personas con las nacionalidades señaladas, para los años 2001 a 2015. La Gráfica 2.1 permite apreciar mejor este incremento apoyándose en los datos de las tablas 2.3 y 2.4.

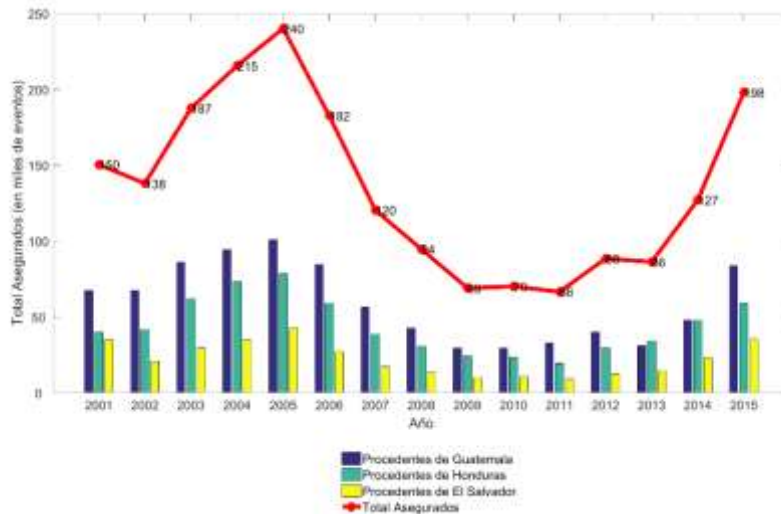
La escalada de la migración en tránsito que se aprecia la Gráfica 2.1 sólo corresponde a los aseguramientos realizados por el INM; cifras que, se ha calculado, quedan muy lejos de lo que posiblemente sea el número real de migrantes que ingresan a México de manera irregular; el trabajo de Ernesto Rodríguez, Salvador Berumen y Luis Felipe Ramos (2011) permite tener una idea quizá más aproximada de ello (Gráfica 2.2). Para estimar el volumen de este flujo, los autores emplearon un método indirecto a través de la suma de datos de tres registros: (a) los retenidos por las autoridades migratorias mexicanas (50-55%); (b) los retenidos por las autoridades migratorias estadounidenses en la zona fronteriza con México (25-30%) y; (c) aquellos que lograron entrar y residir en Estados Unidos después de haber cruzado de manera irregular el territorio mexicano (15-20%). Con base en este método, los autores estiman que la media promedio de ingresos anuales de migrantes

centroamericanos podría estar entre 213 y 214 mil eventos, con un tope máximo de hasta 433 mil eventos en 2005, año en que el INM tiene récord de aseguramientos (240 269), aunque vuelve a estar muy cerca de ese número en 2015 (véase Tabla 2.4).

Tabla 2.4 Total de aseguramientos y devoluciones de extranjeros por el INM del 2001 al 2015, y para Guatemala, Honduras y El Salvador⁶⁹

Año	Total asegurados	Guatemala		Honduras		El Salvador	
		Aseguramientos	Devoluciones	Aseguramientos	Devoluciones	Aseguramientos	Devoluciones
2001	150 530	67 522	60 583	40 105	37 546	35 007	31 464
2002	138 061	67 336	54 620	41 801	33 350	20 800	16 802
2003	187 614	86 023	83 572	61 900	59 952	29 301	28 979
2004	215 695	94 404	93 667	73 046	72 684	35 270	34 572
2005	240 269	100 948	99 315	78 326	77 730	42 674	42 282
2006	182,705	84 523	84 657	59 013	58 001	27 287	26 930
2007	120 455	56 222	53 598	38 584	37 344	17 201	16 364
2008	94 723	42 689	41 069	30 696	28 990	13 576	12 992
2009	69 033	29 604	28 924	24 040	22 946	9 963	10 355
2010	70 102	29 154	28 706	23 788	23 580	10 573	10 502
2011	66 583	32 896	31 150	19 340	18 748	9 098	8 820
2012	88 506	40 060	35 137	29 166	28 892	12 725	12 397
2013	86 298	31 188	30 231	34 110	33 079	14 610	14 586
2014	127 149	47 794	42 808	47 521	41 661	23 131	19 800
2015	198 141	83 745	82 597	58 814	57 823	35 390	34 716

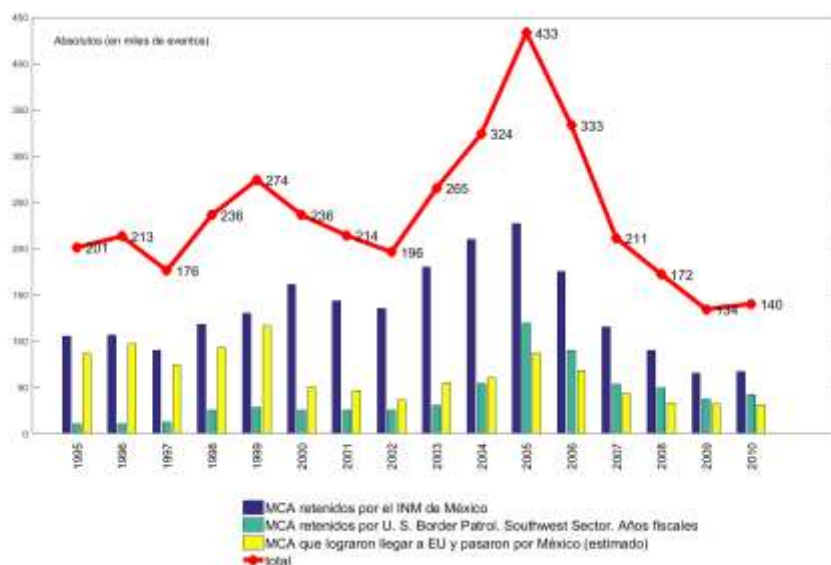
Gráfica 2.1 Total de aseguramientos de extranjeros por el INM del 2001-2015, y para Guatemala, Honduras y El Salvador⁷⁰



⁶⁹ Elaborado a partir de los Boletines Estadísticos Anuales del INM, años 2012, 2013, 2014 y 2015, disponibles en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

⁷⁰ Elaborado a partir de los Boletines Estadísticos Anuales del INM, años 2012, 2013, 2014 y 2015, disponibles en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Gráfica 2.2 Estimado de migrantes centroamericanos (MCA) de tránsito irregular por México, 1995-2010⁷¹



Para el periodo estimado por estos autores la migración muestra un alza más o menos constante de 1995 al 2000, con un sensible incremento en 1999 con 274 mil eventos estimados. Sin embargo, el rango más elevado de movimientos se ubica de 2003 a 2006, observando el máximo en 2005 con 433 mil eventos estimados, luego de lo cual las cifras descienden sistemáticamente ubicándose para el cierre del periodo, 2010, en 140 mil eventos. El incremento de los aseguramientos en más de un 56% durante el quinquenio 2000 a 2005 es referido por algunos autores como correlativo del incremento en el número de personas que cruzan la frontera sur de México en situación irregular (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011:12). Otros autores consideran que las adversas condiciones luego de los huracanes Mitch (1998) y Stan (2004) y las secuelas económicas que dejaron para los habitantes de la región, fueron detonantes para que se incrementara el flujo y, por lo tanto, los aseguramientos (Armijo, Benítez y Hristoulas, 2009; 340)⁷²; aunque habría de considerar también el progresivo y constante incremento en los niveles de violencia que afectan al ciudadano común en estos países, de acuerdo con lo recién abordado en el apartado anterior. Otros, consideran que dichos eventos de aseguramiento corresponden

⁷¹ Tomado de Rodríguez, Berumen y Ramos (2011).

⁷² Armijo, Benítez y Hristoulas (2009; 340-344) señalan que la devastación de ciudades, pueblos y campos de cultivo por el paso del huracán trajo como consecuencia el desempleo y la desesperación que condujo a muchos jóvenes no sólo a migrar, sino también a vincularse con las pandillas salvadoreñas, lo que se suma a los factores analizados en el capítulo anterior respecto de los incrementos en la violencia en la región.

más bien a la política de endurecimiento hacia la migración, la cual México se vio forzado a asumir por presiones del gobierno estadounidense luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en ese país, lo que coincide con los cambios e inversiones en infraestructura y en personal que duplican el número de estaciones migratorias tan sólo en ese periodo; esto es, que para algunos no fue el flujo el que incrementó propiamente, sino los operativos de retención (Herrera-Lasso y Artola; 2011:16).

El relativo descenso que se da a partir de 2006 es interpretado por los autores de diversas formas. La interpretación más aceptada señala que el endurecimiento de los operativos de retención por las rutas ya conocidas por los migrantes, obligó a estos a trazar otras nuevas. Estas nuevas rutas han resultado en ocasiones no sólo ser más largas, sino también más peligrosas al quedar los viajeros lejos de los ojos de las autoridades pero expuestos a los de la delincuencia (García, 2011; 90-95; Marroni, 2011; 55-64; Villafuerte, 2011; 188-189). Otros autores, por el contrario, señalan un relajamiento en tales políticas que llevó a una disminución en el número de asegurados (Barrachina, 2013; 283). También se señala que el incremento en las deportaciones de migrantes desde Estados Unidos hacia la región, así como la crisis financiera en ese país que afectó las principales industrias en las que suelen emplearse los migrantes indocumentados, pudieran ser factores que hayan desmotivado a los migrantes, llevando así a la reducción en los flujos (Villafuerte, 2011; 180-181).

Aidé Salazar Zetina y Onésimo Moreira (2010; 449-450) ubican como elemento que pudiera estar contribuyendo a la relativa disminución de estos flujos por México hacia Estados Unidos, el aumento en las medidas restrictivas en materia migratoria a nivel federal (en los Estados Unidos) y la acentuación de leyes anti-inmigrantes en diversos estados de ese país. Esta última hipótesis la elaboran a través de los datos de Cecilia Imaz, quien señala que hasta 2006 los congresos estatales habían discutido más de 500 iniciativas de ley en materia migratoria, la mayoría tendientes a restringir derechos de los migrantes en materias de trabajo, salud y educación, y de las cuales 57 fueron aprobadas y estaban en vigor al momento en el que Imaz escribe (2007; 40). Carlos Barrachina (2013; 282-283) se inclina más por la explicación del éxito en el paso de los migrantes y el relajamiento en las medidas de control por parte de las autoridades mexicanas; esto último considerando que los cambios en la política migratoria que en parte inician en 2008 no terminan de ser

comprendidos por los elementos del INM, y que la rotación de personal en esta institución obliga a sus elementos a actuar con mayor cautela para conservar el empleo.

Ahora bien, he hablado de disminución relativa ya que en realidad no se puede decir cuántos cruces por la frontera norte sean exitosos, y tampoco determinar cuántos de estos viajeros interrumpen su travesía asentándose en México de manera provisional, aunque después se pueda transformar en definitiva. Si descartamos de las estadísticas los datos que añaden Rodríguez, Berumen y Ramos, y dejamos únicamente a los datos proporcionados por el INM en su boletín de estadísticas migratorias, veremos que los descensos no son tan significativos (Tabla 2.4 y Gráfica 2.1).

Al ser la frontera sur el punto principal de ingreso de la migración centroamericana, es lógico que los datos reflejen que es en los estados fronterizos de Chiapas y Tabasco donde se lleva a cabo el principal número de aseguramientos. Veracruz es la única entidad no fronteriza donde se realiza también un elevado número de aseguramientos. Esta entidad ha reportado para varios periodos un número de aseguramientos más elevado que Oaxaca, y durante 2015 superó en un 50% de aseguramientos a Tabasco, lo que confirma el reforzamiento de los controles migratorios en la entidad.

El paso por el sur y centro de Veracruz es prácticamente obligatorio para quienes han decidido realizar su travesía por la llamada ruta del Golfo, principalmente si su traslado es ocupando el tren de carga como medio de transporte. La intersección de las líneas ferroviarias que vienen de Tabasco y Chiapas, y se dirigen al centro y norte de México, se unen en Veracruz. Pero también para muchos que transitan ocupando la infraestructura carretera, pues aunque quienes viajan en el tren son los más visibles, en realidad, el número de aseguramientos realizados por el INM es mucho mayor en ellas⁷³. El alto a los operativos de detención que solían realizarse en las vías del tren, se logró gracias al trabajo de activistas que denunciaron cómo la agresividad desplegada al realizar los

⁷³ En la solicitud de acceso a la información con número de registro INFORMEX 0411100011714, donde se le pide al INM que señale el número de operativos de aseguramientos por lugar realizados de 2000 a 2013, el Instituto reportó un elevado número de operativos carreteros, frente a un considerable bajo número de operativos realizados en las inmediaciones de las vías ferroviarias. Me parece que viene al caso comentar que en esta solicitud de acceso a la información la delegación correspondiente al estado de Veracruz es una de las que suele dar respuesta de "0" o que no se cuentan con datos disponibles, lo cual resulta contrastante respecto de los datos antes señalados donde se le ubica como una de las entidades donde más aseguramientos se llevan a cabo.

aseguramientos en estas zonas estaba dejando una cantidad incontable de migrantes mutilados por el tren y algunos incluso muertos por la misma razón⁷⁴.

Lo que sí es innegable que se ha transformado en estos flujos es su composición. Como se ha señalado, el INM no desagrega con un poco más de detalle los datos sino hasta 2011 (véase la sección de Estadísticas de la página electrónica del INM); a partir de esta fecha puede verse en los boletines estadísticos cómo la proporción hombres/mujeres migrantes es bastante equilibrada. Este aumento en el número de mujeres bien puede formar parte del llamado proceso de feminización de las migraciones, a través del cual comprendemos ahora que las migraciones femeninas no sólo se dan como parte de los procesos de reunificación familiar (la esposa siguiendo al esposo), sino como parte de la autonomía alcanzada por algunas mujeres para decidir y emprender su viaje; esto, desde luego, aparejado a las condiciones estructurales de sus lugares de origen, a las redes establecidas con migrantes adelantados, así como a otros aspectos que empujan o determinan la decisión de migrar.

La migración de menores es otra de las transformaciones que se aprecia en estos flujos. El número de menores que viaja sin la compañía de un adulto es cada vez mayor. Entre los menores de 12 años prevalece el sexo masculino; por arriba de ese rango de edad migrantes de ambos sexos realizan la travesía, solos, entre hermanos, o en pequeños grupos con otros menores. La vulnerabilidad de un menor migrante es incomparable a la de cualquier otro viajero. Viajan miles de kilómetros por territorios completamente desconocidos para ellos; muchas veces sin recursos para proveerse de alimentos, con poco o nulo capital social, sin conocimiento de los albergues, de dónde están y qué tipo de ayuda ofrecen. Ante la falta de recursos y de la compañía de algún adulto, los menores pueden fácilmente depositar su confianza en adultos u otros menores que ya trabajan para los grupos delictivos. Todo esto les coloca en una complicada situación que los expone a vivir un número indeterminado de abusos. Las cifras muestran el aumento sustancial de estos flujos durante 2013, 2014 y 2015, tendencia que puede prevalecer y no por algo se le ha comenzado a llamar “crisis de los menores migrantes”.

⁷⁴ Anneliza Tobar Estrada (2013) explica los problemas a los que deben enfrentarse los migrantes guatemaltecos mutilados por el tren en la frontera sur; tanto para lograr atención médica en México, como para trasladarse a su país y reinsertarse ahí laboralmente.

En México una de las medidas para atender a los menores migrantes fue la constitución de los llamados Órganos de Protección a la Infancia en 2007, también conocidos como OPIS. Esta medida ha resultado oportuna pero insuficiente. El cada vez más elevado número de menores no acompañados respecto del bajo número de OPIS que operan en algunas entidades federativas, tiene como consecuencia lógica la poca atención que se puede dar a estos pequeños viajeros. Su condición de menores no sólo los coloca como presa fácil para tratantes de personas, sino incluso frente a las autoridades supuestamente encargadas de su protección. Son varias las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para la protección de menores migrantes frente a autoridades migratorias y de policía, principalmente (véase apartado 4.2.2). El incremento de los menores migrantes y la diversificación de las rutas ha dado lugar a que recientemente en la ciudad de Xalapa se haya establecido un albergue para ellos.

Como se ha señalado, el ingreso clandestino no permite tener datos precisos para identificar a los migrantes de forma individualizada ni colectiva. No obstante, las estimaciones hechas a partir de las retenciones muestran un flujo diverso y bastante sostenido; incluso, para la fecha de cierre de este estudio (2015), se observa un incremento de más de setenta mil eventos respecto del año inmediato anterior (2014). Debido a la actual política migratoria, este rápido y elevado incremento dificulta la atención por parte del Estado mexicano, quien se ha centrado básicamente en el aseguramiento y la expulsión. Ante ello, como se ha comentado, los migrantes buscan evadir los sistemas de control y verificación migratorios, diversificando sus rutas y los medios empleados para transportarse. A continuación se presenta el panorama de estas rutas y medios de transporte empleados por los migrantes, que han pasado a ser controlados por los grupos delictivos haciendo de los migrantes sus víctimas.

2.3 Rutas, formas y medios de transporte de los migrantes centroamericanos

Las rutas y medios de transporte que actualmente ocupan los centroamericanos indocumentados para recorrer el territorio mexicano e ingresar en el estadounidense, se han ido diversificando, ya que “como en todos los flujos migratorios alrededor del mundo, no existe un camino único desde el origen hasta el destino” (UNODC, 2012; 47). En este apartado, más que una revisión exhaustiva de estas rutas, lo que se busca es ubicar al

estado Veracruz en ellas para, en el subsiguiente apartado, presentar los problemas en torno a los elevados niveles de violencia que hacia los migrantes se desarrollan en esta ruta y que han impulsado, entre otras medidas, el establecimiento de las fiscalías especializadas para la atención a migrantes.

Se puede afirmar que el punto de entrada, así como el empleo de una u otra ruta, o de uno u otro medio de transporte, varía según las circunstancias propias de cada persona migrante: los recursos económicos de los que dispone, el establecimiento de redes y experiencia adquirida por viajes o intentos anteriores, la contratación o no de un guía (pollero o coyote), el trazado de una “ruta” antes de la partida. En no pocas ocasiones la elección depende de circunstancias ajenas a los propios migrantes, como puede ser el aumento en los controles migratorios y la necesidad de evadir a las autoridades, los desastres por fenómenos naturales, los accidentes de los medios de transportes que utilizan, el tratar de librar a los grupos delictivos organizados y no organizados, que perpetran contra ellos diversos actos de violencia, y según se cuente o no con apoyo en el lugar de destino en Estados Unidos, entre otros aspectos. Así, en ocasiones de manera paulatina y en otras de manera rápida pues las circunstancias lo ameritan, las rutas o espacios para realizar el tránsito se van diversificando, reinventando, pues como afirma Casillas, “migrar de manera indocumentada es un desafío constante a la creatividad, propia de quienes hacen de ella un recurso diario de existencia” (Casillas, 2008; 161).

En ocasiones se ha afirmado que para los ciudadanos del Triángulo del Norte llegar a la frontera de Guatemala-México es “relativamente sencillo” (UNODC, 2012; 48), lo cual podría suponerse en razón del Tratado de Control de Fronteras de Centroamérica-4 (CA-4) firmado en junio de 2006 entre los Estados de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Este tratado supone la posibilidad de que los nacionales de esos países puedan transitar libremente las fronteras entre ellos pues el objetivo del Tratado es precisamente establecer un sistema de visas armonizado⁷⁵. Esto sin duda facilita el traslado empleando las principales vías carreteras con el transporte público o privado (cuando se contratan guías o polleros), lo que en principio, hace el traslado más rápido, aunque no precisamente más seguro. Se afirma que en territorio guatemalteco es frecuente la obstrucción al

⁷⁵ Los ciudadanos de otros Estados adquieren los mismos beneficios que los ciudadanos de los Estados cosignatarios, pues una vez que se introducen en cualquiera de los cuatro Estados parte del tratado, pueden hacerlo también en cualquiera de los otros tres sin necesidad de tramitar permisos adicionales.

desplazamiento de estas personas en las regiones norte, nor-occidental y sur-occidental “donde los agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Dirección General de Migración (DGM) de ese país hostigan a los centroamericanos de otras nacionalidades bajo el pretexto de que tienen como objetivo ingresar irregularmente a México. Allí los extorsionan y maltratan física y verbalmente”, ha señalado Rivas (2008; 64). De hecho, las necesidades de apoyo que requieren los migrantes centroamericanos en su propio territorio regional se reflejan con el establecimiento de un número cada vez mayor de albergues y casas de asistencia que se han fundado para auxilio de los viajeros, y que han resultado significativos para ayudarlos a sostener sus proyectos migratorios, más allá de los altibajos macroeconómicos en los que dichos proyectos se inserten. Hoy es posible ubicar también algunos centros de asistencia en la zona fronteriza no sólo en territorio mexicano, sino también guatemalteco⁷⁶.

Para el caso de las rutas empleadas por los migrantes centroamericanos en tránsito por territorio Mexicano, uno de los investigadores que en los últimos años más ha abonado a su estudio es Rodolfo Casillas. En un trabajo publicado en 2007, Casillas ofrece 16 mapas de las rutas de mayor uso que permiten ubicar gráficamente estos desplazamientos. En otro trabajo de 2008 elabora diferentes tipologías para las rutas, clasificándolas en aéreas, marítimas y terrestres; clasificación que puede parecer obvia, sin embargo, debe resaltarse que no todos los migrantes en tránsito hacia Estados Unidos ingresan al territorio mexicano de manera irregular o como indocumentados; un número considerable lo hace como migrantes regulares o haciéndose pasar por regulares con documentación apócrifa, y para ellos la ruta aérea es la empleada con mayor frecuencia. Cuando se emplea esta vía se busca llegar lo más cerca posible de la frontera norte de México, a ciudades con aeropuertos internacionales como Tijuana, Ciudad Juárez, Chihuahua, Hermosillo y Monterrey (Chávez y Landa, 2012; 12) aunque también se pueden emplear estrategias disuasivas arribando en principio, por ejemplo, a la Ciudad de México y Guadalajara, y buscar desplazarse de ahí vía aérea o terrestre al norte. Una vez en el territorio mexicano los viajeros suelen estar contactados con, o en su caso buscan, redes de tráfico que les faciliten su ingreso a territorio estadounidense. Este tipo de supuesto implica un gasto aproximado de entre 9 y 10 mil dólares por persona, y aunque en algunos casos no lo

⁷⁶ De lado de Guatemala se localizan tres casas del migrante en las comunidades de Tecún Umán en San Marcos; en El Ceibo en el Petén, y en la Ciudad de Guatemala (Pocasangre, 2016).

parezca, siempre se hallan implícitos riesgos de abandono, despojo de recursos y, en el peor de los casos, trata de personas.

Las rutas marítimas se ocupan principalmente en la zona costera del Pacífico. Los migrantes salen de Guatemala y tratan de evitar las rutas terrestres con todas las complejidades y abusos que conllevan. Aunque estas rutas han sido empleadas con estos fines desde hace mucho tiempo, se ha señalado que el incremento en los controles migratorios fronterizos con el inicio del Programa Integral Frontera Sur (en julio de 2014) ha generado un aumento en la frecuencia con que estas rutas marítimas se emplean (BBC, 2015). Las rutas a seguir son dos: la llamada ruta larga que sale de Puerto de Ocosingo en Guatemala y llega a Oaxaca siguiendo la costa de Chiapas; y la ruta corta que sale de Mazatán en Chiapas; en ambos casos el objetivo es llegar a la zona costera del municipio de Salina Cruz en Oaxaca, o sus municipios vecinos, donde ya una vez en tierra se sigue cualquiera de las rutas terrestres posibles (Sipse, 2015). El viaje por vía marítima, sin embargo, es intentado en pequeñas embarcaciones no aptas para el número de personas que las abordan y la travesía que realizan; generalmente son lanchas con motor fuera de borda, y su fragilidad ha dado lugar a la pérdida de vidas humanas en las costas de Chiapas y Oaxaca⁷⁷.

En varias zonas del sur la frontera natural está dada por ríos; el cruce de estos ríos implica el traslado de un lado a otro, atravesando los pocos metros de extensión que tenga, lo que no significa que no haya riesgos, pues las aguas no siempre son benevolentes con los viajeros y el cruce suele realizarse en condiciones poco seguras empleando frágiles embarcaciones sobrecargadas, así como cámaras de llantas que de forma improvisada también hacen las veces de navío. El costo del servicio varía entre diez y veinte pesos mexicanos por persona. En algunas zonas de los Ríos Usumacinta y Suchiate se ha improvisado también el cruce con tirolesa aprovechando la cercanía entre las orillas; el coste del servicio es de 1 dólar (UNODC, 2012). Ya una vez en territorio mexicano, las rutas empleadas son las terrestres, a través de las cuales de forma alternada se puede hacer

⁷⁷ Las notas de prensa que dan cuenta de estos hechos son menos frecuentes respecto de los accidentes o atentados contra migrantes por las rutas terrestres; sin embargo, es posible ubicar varias lamentables situaciones de ese tipo. En 2007, por ejemplo, se reportó el naufragio de una pequeña lancha frente a las costas de Ixtahuatán, Oaxaca donde viajaban 24 migrantes centroamericanos, siendo posible rescatar con vida sólo a tres de ellos y recuperar únicamente diez de los cuerpos (Moreno, 2007).

uso de las vías ferroviarias viajando como polizones en los vagones de tren, y de las vías carreteras en servicio de transporte público (autobuses) o de autos, camiones, camionetas y contenedores de tráileres de particulares que prestan el servicio de polleros o coyotes.

Siguiendo las rutas ferroviarias los migrantes suelen viajar como polizones en el tren, pero también se llegan a realizar importantes recorridos a pie por diversas razones, ya sea de una comunidad a otra, e incluso de un estado a otro. El caso de Estela ilustra las alternativas y el ingenio que deben buscarse para continuar con el viaje ante los problemas que se les presentan con las bandas de delincuentes que les acechan en diversos puntos del viaje. La joven de 27 años de edad, quien prefirió que la llamáramos Estela (como su mamá) y no por su nombre real, viajaba con su esposo desde una comunidad en el noroeste de Guatemala. Me fue posible conocer su historia en una visita al comedor-albergue “Las Patronas”, en el municipio de Amatlán de los Reyes, Veracruz. Estela me mostró sus pies lastimados. Hacía ya más de treinta días que caminaban siguiendo las vías del ferrocarril. Ella sabía que aún faltaba mucho por recorrer; aun así, no quería volver a subir al tren. Narró cómo en un momento del camino, no sabe bien en qué comunidad de Chiapas, percibió la manera en la que poco a poco el tren disminuía su velocidad. Uno de los maquinistas, junto con otros tres sujetos, exigían a los migrantes que iban ese día en el techo de los vagones, cien dólares a cada uno para dejarles continuar su viaje. El paso del tren era tan lento que parecía estar casi del todo detenido. El esposo de Estela y otros cuantos más se negaron a pagar lo que de por sí no portaban. Forcejearon con el maquinista y los asaltantes, quienes iban armados con navajas y machetes. El esposo de Estela fue herido y arrojado del tren. Ella también. Desde entonces su tránsito había sido a pie. Guiándose por la ruta del tren, pero sin subir de nueva cuenta a él. Caminando sólo de día, y buscando las veredas trazadas por los lugareños para tratar de pasar por tales. Al momento de su narración, Estela estaba por cumplir los seis meses de embarazo. No le preocupaban tanto las condiciones del ya cercano parto, como el que la detuvieran y la hicieran volver a su país de origen; pero sobre todo, le preocupaba tener que al subir al tren otra vez; la sola idea, decía, la asustaba.

Así, aunque las razones sean motivadas por experiencias como la vivida por Estela y su esposo, o buscar anticipar dichos hechos, o bien sólo hacerse invisibles por momentos para pasar desapercibidos a posibles agresores y a las autoridades migratorias, literalmente caminar el territorio mexicano, ya sea por tramos o incluso de frontera a

frontera de la República, es ya una opción considerada viable por algunos viajeros. Las rutas de “a pie” son señaladas en la tipología de Castilla (2008), aunque faltan trabajos que documenten lo que orilla a los migrantes a optar por ellas, y las estrategias de sobrevivencia que despliegan en este tipo de travesía para disminuir las posibilidades de riesgo.

Por su parte, elegir transitar por rutas terrestres a través de las carreteras implica otro tipo de riesgos. A través de ellas se puede viajar en diversos medios de transporte público, o bien en vehículo particular (automóviles, camionetas o camiones de carga) cuando se han contratado los servicios de coyores y polleros. Aunque las principales carreteras son fácilmente identificables, sus ramificaciones son empleadas para complejizar la identificación de la ruta que se sigue. El aumento en el control de ciertas carreteras consideradas como de tránsito de migrantes, obliga a los viajeros a tomar otros caminos que, aunque alargan el trayecto, les hace pensar que pueden llegar a evadir a las autoridades migratorias y, principalmente, a los grupos delictivos. Paradójicamente, esta misma estrategia los puede acercar aún más a los riesgos al desconocer el territorio que transitan⁷⁸.

Como se ha comentado, los operativos de identificación de migrantes son bastante frecuentes en los puntos carreteros identificados como de tránsito de migrantes. Además de la poca amabilidad que suelen mostrar agentes migratorios, tales operativos constituyen una flagrante violación a los derechos humanos tanto de migrantes como no migrantes, pues sus operadores dicen basarse en la experiencia y en características fenotípicas de los viajeros para increparles sobre su nacionalidad y regular estancia en el país. Durante uno de los viajes a la zona de estudio, fui testigo de la manera en la que se conducen los agentes de migración cuando increpan algún pasajero con base en sus características fenotípicas. En esa ocasión personal del INM detuvo el transporte (ADO) en el que viajaba con dirección a la ciudad de Xalapa. Con una lámpara en mano tipo reflector, el agente

⁷⁸ La ciudad de Xalapa, Veracruz, por ejemplo, hasta hace poco tiempo no era parte de ninguna de las rutas empleadas por los migrantes; sin embargo, hoy es cada vez más frecuente verles en diversos cruceros solicitando cooperación económica para aprovisionarse comida y continuar su viaje. La mayoría de los migrantes vistos en esta ciudad son hombres jóvenes y maduros, de entre 25 y 50 años de edad. Excepcionalmente se les ve con mujeres o niños. Esto podría signifique que la exploración de una nueva ruta y su consolidación, se realice primero por hombres; y que es hasta que se tiene bien identificada la ruta y creado quizá algunas redes cuando las mujeres y los menores comienzan a hacer uso de ellas, ya sea acompañados por hombres o en solitario; por ahora esto es sólo una conjetura de mi parte derivada de mi radicación como vecina en esta ciudad y observadora de este flujo.

comenzó alumbrar la cara de todos los viajeros; la mayoría dormidos por la hora del traslado, no obstante, despertaron al percibir la intensa luz en sus rostros. Uno de los pasajeros que viajaba en un asiento cercano al mío (separado por el pasillo) llamó la atención de los agentes. Se trataba de un adulto mayor, de cerca o apenas arriba de los sesenta años, cuyas características fenotípicas evidenciaban se trataba de una persona afrodescendiente: cabellos rizados, alto, ojos azules, y tez oscura. El pasajero vestía de manera sencilla: pantalón café, playera tipo polo y tenis. No llevaba equipaje. Portaba sólo una bolsa de plástico que dejaba ver se trataba de documentos. Los agentes migratorios le preguntaron primero hacia dónde se dirigía. Luego le preguntaron de dónde era. No satisfechos con esa información, le solicitaron exhibiera “su credencial de elector, por favor”. El señor abrió entonces su bolsa de plástico, sacó y mostró su credencial, al tiempo que sus otros documentos dejaban ver los membretes del Instituto Mexicano del Seguro Social. Uno de los agentes nunca dejó de alumbrar con su potente lámpara el rostro del pasajero, quien entrecerraba los ojos ante la luz. Luego de inspeccionar detenidamente la identificación, el oficial la devolvió al pasajero sin el mínimo acto de cortesía o decirle una sola palabra, sin dar las gracias por su cooperación o un “buen viaje”; el mismo agente se despidió del chofer del diciéndole “eso es todo” y bajando del autobús junto con sus otros dos compañeros. Mexicanos y extranjeros por igual, debemos identificarnos ante la solicitud de un agente migratorio dadas las amplias facultades discrecionales que se le han otorgado para ello, no obstante que implique en sí mismo un acto de molestia para las personas. Las características fenotípicas del pasajero fueron suficientes para que los agentes dudaran sobre su nacionalidad y regular estancia en México, y le solicitaran identificarse, con todo ese “protocolo” de superioridad ante un civil, que quizá, en efecto, pudiera haber resultado no ser mexicano y con lo que su actuación se habría visto (para ellos) justificada; aun cuando se trataba en realidad de un acto de abuso de autoridad basada en una mera presunción guiada por el fenotipo del afectado, un acto de discriminación.

Los puntos de ingreso vía terrestre a México son generalmente a través de los estados de Chiapas y Tabasco,⁷⁹ uno y otro comparten frontera con Guatemala. El primero tiene una franja fronteriza de 654 kilómetros, y el segundo, de 112 kilómetros, ambos inician rutas

⁷⁹ Estas dos entidades federativas no son las únicas que forman parte de la frontera sur; Campeche comparte 166 kilómetros de frontera con Guatemala, mientras que Quintana Roo comparte 24 kilómetros de frontera con Guatemala y 176 kilómetros con Belice (CONAPO, 2007).

migratorias que convergen en diversos puntos. Chávez y Landa (2012, 11) identifican tres rutas de ingreso por Chiapas. En la llamada ruta costera de Chiapas se utilizan el tren y el transporte de autobuses. Estos autores señalan que es en esta ruta en la que se ubica una de las más antiguas redes de polleros. De Talismán o Tecún Uman en Guatemala, se llega hasta Ciudad Ixtepec en Oaxaca, a través de la siguiente ruta: Ciudad Hidalgo, Tapachula, Huixtla, Pijijiapan, Tonalá y Arriaga. La ruta sigue de Ciudad Ixtepec a Veracruz; en Medias Aguas (Sayula) y Coatzacoalcos se unen la ruta de Oaxaca con la que viene de Tabasco y da inicio a la línea ocupada por la empresa Ferrosur. Otro ingreso por Chiapas es cruzando La Mesilla, Ciudad Cuauhtémoc, Comitán, San Cristóbal y Tanatepec, hasta llegar también al Istmo en Oaxaca, por Zanatepec, La Ventosa y Matías Romero y llegar a Ixtepec, y seguir hasta Veracruz. El tercer ingreso por Chiapas es el Petén con dirección a Tabasco por Palenque; estas zonas selváticas, nos dicen los autores, se conjugan con el paso por El Ceibo, Guatemala, hacia Tenosique, Tabasco⁸⁰. Esta ruta de Tabasco se conecta con la de Chiapas en Medias Aguas y Coatzacoalcos, Veracruz; luego de lo cual se siguen por Tierra Blanca y Orizaba en Veracruz; Apizaco, Irolo en Hidalgo; y Lechería en Tlaxiá, Estado de México.

Una vez ubicados en el centro del territorio mexicano, el acercamiento de los migrantes a la frontera norte de México dependerá de la ciudad o estado norteamericano al que desean dirigirse. La llamada ruta del Golfo lleva a los migrantes hacia la ciudad fronteriza de Matamoros: una vez en Medias Aguas (Sayula) o Coatzacoalcos se sigue toda la franja que comprende Veracruz y Tamaulipas. La llamada ruta del Centro inicia también en las zonas de conexión entre las líneas de Oaxaca y Tabasco, esto es, en Sayula o Coatzacoalcos en Veracruz, sigue por los estados de Puebla, Tlaxcala, Estado de México hasta Querétaro. A partir de este punto es posible seguir dos rutas: a) por Guanajuato, Jalisco, Sinaloa y Sonora para intentar llegar a Arizona, ya sea por Altar, Sonorita, San Luis Río Colorado o Tijuana, b) para alcanzar Houston siguiendo hacia San Luis Potosí y Saltillo, desde donde se pueden hacer tres enlaces; el primero hacia Torreón, Chihuahua y de ahí hacia Ciudad Juárez; el segundo de Torreón hacia Piedras Negras o Acuña, y un tercero

⁸⁰ De hecho, Barrachina (2013) explica que, dada la extensión del Petén Guatemalteco, las varias entidades con las que colinda con México, son cruce de migrantes: en Chiapas cruzando el río Usumacinta (por el punto de Betel-Corozal); en Tabasco, como ya se indicó, por El Ceibo; y con Campeche, desde la Frontera con Tabasco hasta Quintana Roo. Desde luego, señala el autor, los migrantes buscarán siempre el acceso más sencillo.

hacia diferentes puntos de Nuevo León, Nuevo Laredo y Matamoros. Desde Irapuato (Guanajuato), se puede optar por la llamada ruta occidente o del Pacífico; ésta atraviesa los estados de Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora hasta llegar a Nogales, Mexicali y Tijuana. Estas rutas se aprecian y distinguen mejor en el Mapa 2.1.

Mapa 2.1 Rutas ferroviarias de México (FM4 Paso Libre, 2013: 22)

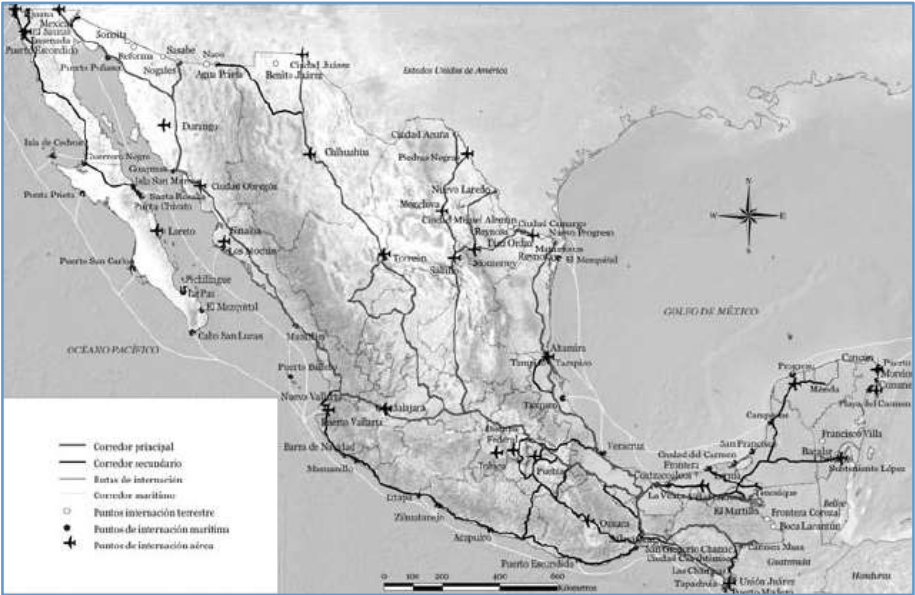


La más reciente ruta ferroviaria en el occidente de México es también otro ejemplo del esfuerzo de los migrantes por abrirse nuevos caminos; alternos a los identificados por las bandas delictivas y por las autoridades migratorias. Aunque hoy se sabe que el tránsito de personas migrantes por la ruta de occidente deviene de varias décadas atrás, tal ruta, al hacer más larga la travesía, era empleada con menos frecuencia que en la actualidad. Mas la agudización de la violencia en la ruta del Golfo, fue incrementando su uso. Sin embargo, este cambio de estrategia de los migrantes fue rápidamente interceptado por las bandas delictivas y hoy la violencia en la ruta ferroviaria occidental es casi equiparable a la que afecta el Golfo (FM4, 2013; Rocha, 2013; Rocha, Escalona y Gutiérrez, 2011).

Casillas (2007) señaló en su momento que las rutas ferroviarias eran las más comunes debido a que representan una alternativa viable para las personas que viajan con recursos escasos. Hoy se sabe que estos “recursos escasos” no son menos de 2 mil dólares. Viajar como polizones sobre los vagones del tren resulta doblemente riesgoso, tanto por los

peligros que conlleva subir a un vehículo de tales magnitudes mientras está en movimiento, y viajar durante horas colgados a la intemperie a velocidades vertiginosas; como por los cobros, abusos y amenazas de que son víctimas los migrantes por parte de los grupos delictivos, empleados de las empresas ferroviarias y autoridades policíacas. Además de dinero en efectivo, las mujeres se ven obligadas a emplear sus cuerpos para obtener cierta “protección” o como objetos para proporcionar parte del pago a delincuentes, polleros, compañeros de viaje, e incluso a algunas autoridades.

Mapa 2.2 Principales rutas de los centroamericanos transmigrantes y otras nacionalidades en México, 2001-2005⁸¹



Pero la violencia hacia los migrantes no es el único problema en la ruta ferroviaria. En uno de sus últimos informes sobre violencia contra los migrantes en México, la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem, 2014), señala que con el incremento de la vigilancia en las rutas ferroviarias por parte de las autoridades a través del Programa Integral Frontera Sur, los migrantes están buscando rutas alternas que implican mayores riesgos para ellos. En las casas y albergues que forman parte de la Redodem, la llegada de migrantes ha disminuido sensiblemente respecto de otros años, luego de inicio de este Programa.

⁸¹ Tomado de Casillas (2008; 167).

Como se habrá podido observar en este apartado aunque las rutas a emplear por los migrantes para recorrer el territorio nacional son diversas, todas llevan implícito un nivel de riesgo que hace a los migrantes más vulnerables al incrementar las probabilidades de sufrir accidentes o atracos de los grupos delictivos. Los recorridos a través de las rutas marítimas, aunque menos empleadas, tienen bajas probabilidades de éxito. En el caso de las rutas terrestres, tanto las ferroviarias como las carreteras, es donde la delincuencia ha puesto sus ojos y creando una nueva industria del delito, generando un escenario descrito por Felipe González, presidente de la CIDH y relator para los trabajadores migrantes y sus familias, como una “verdadera tragedia humanitaria” durante la Audiencia Temática de 2010 en la que compareció México (CIDH, 2010). Se suma a estas condiciones de abuso la omisión por parte del Estado mexicano no sólo de brindar seguridad en su territorio a todo el lo transite, sino también de mantener cierto tipo de “complicidad” a través de la impunidad, pues los delitos cometidos contra los migrantes se continúan reproduciendo y los perpetradores siguen sin ser sometidos a un proceso. En el siguiente apartado se cuenta de esta problemática específica que evidencia con mayor claridad las necesidades jurídicas de los migrantes en materia de acceso a la justicia.

2.4 La violencia hacia los migrantes en tránsito

Ha sido la violencia hacia los migrantes en tránsito lo que les ha hecho visibles a los ojos del Estado mexicano, y ha sido también el lente principal desde el cual se ha abordado este tipo de flujos en la academia mexicana. El trabajo de la academia por comprender esa violencia, sus expresiones y los espacios en los que se manifiesta, está permitiendo discutir el papel que juega o debe jugar el Estado mexicano en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes o, como es en el presente trabajo, la obligación que tiene de garantizar el acceso a la justicia.

A través del abuso y la violencia hacia los migrantes, grupos delictivos han encontrado una forma de lucrar rápida y de manera efectiva, obteniendo cuantiosas ganancias. Esta situación de violencia hacia los migrantes por parte de la delincuencia es reforzada por la impunidad que parece privar ante tales actos. Conocer a más detalle cómo se dan esas manifestaciones de violencia hacia los migrantes en México y en Veracruz en particular, es útil para contextualizar dónde se ubican y por qué se despliegan ciertas acciones legales

e institucionales para acercar a los migrantes a las instituciones de justicia; pero sobre todo, permitirá más adelante ahondar en los problemas de organización, funcionamiento y competencia de los actuales sistemas de procuración de justicia para migrantes en México.

Desde una perspectiva histórica se puede ver que estos escenarios de abuso hacia la migración centroamericana en tránsito por México son ya de vieja data, y se entrecruzan con la suerte de los propios migrantes mexicanos en su camino hacia el norte⁸². Hasta hace poco más de una década la figura de perpetrador de abusos hacia los migrantes recaía principalmente en los guías de viaje, o polleros y coyotes. La prestación de este “servicio” se realizaba aprovechando el vacío legal que existía en ese entonces alrededor de esta figura⁸³. Sin embargo, tales viajes no eran, como no lo son a la fecha, faltos de riesgo para los viajeros. Los robos y asaltos de que eran objeto los migrantes a manos de sus propios guías eran frecuentes; aunque en todo caso, se debe reconocer que ese escenario no era el peor de los posibles. Muchas de las carreteras de México han sido escenario de la muerte de migrantes, quienes al viajar en camiones de carga o en contenedores sin las condiciones debidas para traslado de pasajeros, perecen a consecuencia de asfixias o por deshidratación durante el traslado; o bien cuando los conductores abandonan los vehículos en zonas inhóspitas⁸⁴.

En no pocas ocasiones el traslado por el territorio mexicano se realiza más o menos sin mayores complicaciones. Mas el hecho de arribar a la frontera norte no asegura por sí mismo el éxito de la travesía. Aun en las diversas ciudades fronterizas los migrantes se encuentran expuestos a ser abandonados por los guías: sin dinero, en un país desconocido para ellos, sin documentación legal, en muchas ocasiones incluso sin documentos de

⁸² El desconocimiento de las rutas de tránsito por el territorio mexicano, de los puntos y formas de ingreso a la frontera sur de Estados Unidos, la ausencia en ocasiones de capital social en ambas fronteras, la colusión entre delincuentes y autoridades, entre otros aspectos, tornan vulnerables a muchos de los viajeros, de diversos modos y en diversos momentos.

⁸³ El tráfico de personas se regula a nivel internacional hasta apenas el año 2000 con el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*. A su vez en México, la figura fue erróneamente introducida en 2007 en la *Ley para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas*; la cual, por las deficiencias constitucionales y legales (en particular procesales) fue sustituida en 2012 por la *Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para protección y asistencia a víctimas de estos delitos*.

⁸⁴ Los periódicos locales y nacionales dan cuenta de multitud de casos en los que los migrantes son abandonados dentro de los transportes en los que serán llevados. Ejemplo de ello son los siguientes encabezados “Abandonan camión con migrantes en Veracruz, 4 mueren por asfixia” (El financiero, 5 de octubre de 2016) y “Abandonan a 41 migrantes en una camioneta” (La Crónica, 23 de junio de 2015).

identificación, todas estas situaciones dejaban y dejan a los migrantes en complejas situaciones de vulnerabilidad (CNDH, 2009, pp. 46 y 48).

El escenario, sin embargo, puede seguir agravándose. Por complejo que parezca –y de hecho, lo es– ser “abandonados” en una ciudad o un poblado es aún una ventaja frente a quienes son timados y abandonados por los coyotes a mitad del desierto, sin agua, sin abastecimiento ni entrenamiento para sobrevivir en ese tipo de ecosistema, caracterizado por temperaturas extremas. Otros más pueden llevar una muerte más rápida, pero no por ello menos trágica, al ser engañados para cruzar en supuestas partes bajas del Río Grande y ser arrastrados por la corriente. El escenario de robos, asaltos y muertes por accidentes o por abandono en vehículo, que en su momento fue el más extremo para los migrantes, no ha desaparecido. Por el contrario, subsiste y se combina con los más diversos tipos de abusos. El inicio de esto fue el cobro de una cuota de paso para los migrantes que viajaban a bordo del tren carguero, y que posteriormente se transformó en actos cada vez más violentos hacia los migrantes alcanzando robos, violaciones, secuestros y homicidios masivos (REDODEM, 2014; 36-48).

En el contexto de discriminación y violencia hacia los migrantes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) señala en su informe que los principales problemas que afectan hoy a estas personas (y otras en el contexto de movilidad humana) son: robos y extorsiones, secuestros, trata de personas, homicidios, desapariciones, no localizaciones y restos no identificados, y violencia sexual contra las mujeres, y las agresiones y amenazas acaecidas contra activistas pro derechos humanos de los migrantes. No es sencillo, sin embargo, separar estos violentos actos uno del otro; en mayor o menor medida, casi todos ellos están conectados. Piénsese, por ejemplo, en una mujer víctima de tráfico y trata de personas, sujeta a múltiples abusos físicos, verbales y sexuales; que posteriormente es privada de la vida y desaparecida sin que sea posible ubicar su cadáver y entregarlo a su familia; además, sin que sus agresores y sus cómplices sean identificados, procesados, sentenciados, y cumplan una condena. Piénsese también en un hombre adulto que es cooptado por la delincuencia para pagar parte del rescate que su familia no logró cubrir por completo; este hombre luego de recibir un pequeño adiestramiento es obligado a participar en diversos actos delictivos, y expuesto como carne de cañón en los enfrentamientos con las autoridades u otros grupos delictivos, donde quizá pierda la vida y corra la misma suerte que la mujer del ejemplo anterior, ante las deficiencias

del sistema de identificación y resguardo de cuerpos del Estado mexicano (REDODEM, 2014; 9-17).

Las rutas ferroviarias fueron durante mucho tiempo las preferidas por las personas migrantes para viajar como polizones en los vagones de tren, y minimizar así tanto gastos de traslado como la visibilidad de su presencia ante las autoridades mexicanas migratorias y de todo tipo. Para los grupos delictivos, estas rutas tomaron también gran importancia para arribar a los migrantes, quienes se trasladan adhiriéndose a otros grupos de viaje y forman una masa más manipulable; esto debido a que los migrantes no viajan armados y buscan no ser vistos por las autoridades, a quienes les interesa más el aseguramiento de los indocumentados, que prestarles auxilio y detener a los perpetradores de delitos.

En varios puntos de la ruta ferroviaria se empezaron a realizar “rondines” por parte de grupos delictivos exigiendo a los migrantes el pago de una cantidad dada en dólares por “permitirles” viajar un tramo determinado del tren, al cabo del cual otro grupo sale nuevamente al paso exigiendo una vez más otra cuota. Las cantidades “pagadas” por tramo varían, pero se ha estimado que en total el viaje puede llegar a un costo de por lo menos dos mil dólares por persona (CDIH, 2009; 36-48).

El pago de la cuota de ninguna manera es opcional para los migrantes, y su exigencia tampoco es pacífica. Los migrantes han narrado que los asaltantes suelen portar armas de fuego de diversos calibres, así como armas blancas de varios tipos, como navajas, cuchillos y machetes. Actúan en grupos de por lo menos tres personas y con estas armas, los viajeros son amedrentados y obligados a cubrir la cuota bajo amenaza que de no hacerlo serán arrojados desde los vagones del tren, con lo que el deceso está asegurado pues en ocasiones el tren viaja a más de cien kilómetros por hora. Así, con el tren en movimiento, los asaltantes hacen una selección de pasajeros entre quienes pueden pagar y continuar su viaje, y los que no. En otras ocasiones los migrantes no sólo deben pagar la cuota requerida por los asaltantes, sino deben proporcionarles todo el efectivo que lleven consigo, e incluso son despojados de todas sus pertenencias o por lo menos de aquellas que los asaltantes consideran que pueden tener algún valor de reventa, como chamarras, relojes, lentes, pantalones de mezclilla, tenis, playeras y gorras. En una entrevista con un comerciante de la zona, quien decidió permanecer anónimo, se me hizo saber que estos bienes son posteriormente vendidos en mercados ambulantes o fijos en donde se lleva a

cabo la compra-venta de artículos usados, la cual es una actividad no regulada por las autoridades, por lo que resulta una vía para deshacerse de lo despojado a los migrantes en su camino.

Los cobros de cutas de paso, los asaltos, las amenazas y las lesiones, pronto se transformaron en extorsiones y secuestros, afectando así no sólo al migrante que transita sino a toda su familia; ya sea la que se encuentre en su lugar de origen, ya sea aquella que lo espera en Estados Unidos o Canadá para apoyarle en su proyecto migratorio. En el caso de secuestros y extorsiones los modos de operar de la delincuencia organizada son diversos. Se puede tratar de delincuentes infiltrados que se hacen “amigos” de sus compañeros de viaje; los delincuentes se enteran así de cuánto dinero para el viaje lleva cada migrante, y de si tiene familiares en Estados Unidos que esten financiando el viaje o bien en sus lugares de origen; los migrantes son guiados por los infiltrados hasta lugares “seguros”, donde se les ofrece comida, descanso y un lugar para su aseo; confiados, acceden y van por pie propio hasta el lugar donde han de ser secuestrados (CNDH, 2009; 36-49). En otras ocasiones los migrantes son separados desde los mismos vagones del tren y trasladados a la fuerza a casas de seguridad donde operan los delincuentes, a veces no muy lejos de las vías del tren en donde descendieron; otras más, son trasladados en camiones o camionetas hasta las casas que disponen en ocasiones en lugares poblados e inclusive con pleno conocimiento de los vecinos, quienes tienen que callar ante el temor de posibles represalias. Una vez resguardados en las casas de seguridad de sus secuestradores, inicia el verdadero calvario. Allí, los migrantes son despojados de sus últimas pertenencias, y hacinados en espacios pequeños; mujeres y niños por igual. Son golpeados de diversas formas para quebrantar su ánimo. Son obligados a proporcionar los datos de sus familias en Estados Unidos o algún país de Centroamérica: alguien debe pagar algo por ellos si les quieren volver a ver en sus casas. Si los secuestrados se niegan a dar información sobre sus familiares, siguen siendo golpeados hasta que acceden. Los rescates exigidos varían según las posibilidades de quienes pagan por su familiar en peligro. Existen testimonios de víctimas a cuyas familias se les ha llegado a exigir una cuota de hasta 7 000 dólares, y otras que, luego de pagar el rescate, continúan enviando dinero a las bandas delictivas por mantenerles bajo amenaza (CIDH, 2013; 54-55). El pago de la cuota requerida, sin embargo, no asegura que el migrante secuestrado vuelva con su familia; en ocasiones ha sido ya privado de la vida desde antes de que se realice el pago; en otras, en cuanto éste se realiza. En no pocos casos algunos de los secuestrados,

hombres jóvenes y menores, son obligados por los secuestradores a pagar parte de su propio rescate prestando ciertos servicios a sus captores.

No se sabe exactamente cuándo y dónde se realizó el primer secuestro masivo a migrantes⁸⁵, pero sí ubicamos el primer caso que alcanzó proyección mediática más allá de la prensa nacional. Fue el caso ocurrido en Ciudad Ixtepec, Oaxaca en diciembre de 2006. Se trató de seis personas de origen hondureño. Los hechos fueron denunciados por Alejandro Solalinde, religioso y activista encargado del albergue para migrantes en esa ciudad, “Hermanos en el camino”. En ese entonces, Solalinde no sólo fue ignorado por las autoridades, sino que incluso fue amenazado por los delincuentes en diversas ocasiones por el seguimiento que dio al caso. Pareciera que la denuncia hecha por Solalinde sirvió como motor de arranque para romper el silencio, pues al poco tiempo de que se diera a conocer este ataque, se empezaron a denunciar hechos semejantes en diferentes puntos de las rutas de los migrantes (MUCD, 2012).

Tres años y medio más tarde, en agosto de 2010, se evidenciaron las proporciones alcanzadas por la violencia hacia los migrantes. En un mismo día, 74 personas migrantes originarias de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Brasil y Ecuador fueron secuestradas en el ejido El Huizachal, perteneciente al municipio de San Fernando, Tamaulipas; 60 hombres y 14 mujeres, una de ellas con seis meses de embarazo. Los sobrevivientes, un joven de origen hondureño y otro de origen ecuatoriano, narraron cómo los secuestradores golpearon y amagaron a los 74 migrantes en grupos de cuatro; les exigieron números telefónicos y diversa información sobre sus familias, a quienes llamaron y comenzaron a exigir 2 mil dólares como rescate de su familiar. Veinticuatro horas luego del secuestro los delincuentes empezaron a disparar a cada uno de los migrantes. Gracias a las indicaciones dadas por los sobrevivientes, elementos de la Marina y policía del municipio de San Fernando y el estado de Tamaulipas, localizaron el lugar, llevándose a cabo un enfrentamiento con los secuestradores. Al ingresar al área la escena ofrecía 72 migrantes acribillados. A dos días de dar con la escena del delito, el cártel de los Zetas se

⁸⁵ La Relatoría especial sobre los derechos humanos de los migrantes presentó en 2002 un informe en el que se denuncia desde casos de secuestros de migrantes en la frontera sur de México. Por su parte, Mauricio Farah Gebara (2012) señalaba que en 2005, en el sur de Estados Unidos, estaban sucediendo secuestros masivos de migrantes, y que todo era cuestión de tiempo para que ese tipo de ilícitos comenzaran a cometerse en territorio mexicano. Por desgracia, la proyección de Farah Gebara no fue errada.

atribuyó el atentado, y reafirmó su dominio sobre la zona con la desaparición de Roberto Jaime Suárez Vázquez y Juan Carlos Suárez Sánchez, respectivamente, agente del ministerio público y secretario de seguridad de San Fernando, quienes fueron los funcionarios encargados de realizar las primeras diligencias de la masacre sobre los migrantes; y cuyos cuerpos decapitados fueron identificados el 8 de septiembre de ese mismo año. La gravedad de estos hechos toma otras dimensiones cuando se constata que, pese a los informes de avances de investigación presentados por el Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la fecha los perpetradores de estos hechos continúan impunes⁸⁶.

Los hechos de San Fernando ofrecen una idea de lo rentable que resulta el secuestro y la extorsión de migrantes para la delincuencia organizada. Los sobrevivientes señalaron que los secuestradores exigían como rescate por cada migrante el pago de 2 mil dólares estadounidenses. De haber resultado exitoso el cobro en por lo menos la mitad de los casos, los delincuentes habrían recabado una suma superior a los 80 mil dólares en sólo cuestión de días; si el éxito de su operación hubiera resultado al cien por ciento, esa cifra se habría duplicado. Este trágico suceso constituyó también una prueba fehaciente de las dimensiones que los secuestros masivos a migrantes habían alcanzado en territorio mexicano, pues aunque estos habían sido ya documentados y dados a conocer por organizaciones de la sociedad civil, informes de agencias internacionales de derechos humanos, e incluso por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos en sus Informes Especiales de 2009 y 2011, todos esos señalamientos fueron ignorados y los datos y el trabajo de documentación, en múltiples ocasiones fue también desestimado por autoridades del gobierno federal⁸⁷.

En el Informe de 2009 (p. 11), presentado un año antes del atentado de San Fernando, la CNDH señaló que para el periodo en el que se documentaron los casos presentados, comprendiendo septiembre de 2008 a febrero de 2009, ese organismo tuvo conocimiento de 198 casos de secuestros cuyo carácter masivo reportó un número total de 9, 758

⁸⁶ Cfr. En su página de internet, la organización Periodistas de a Pie relatan detalladamente los hechos y situaciones alrededor de la llamada masacre de san Fernando al respecto, remito a la siguiente liga: <http://www.masde72.periodistasdeapie.org.mx/capitulo1.html>

⁸⁷ En el capítulo 4 se explica a mayor detalle el impacto de estos actores como determinantes para impulsar desde dentro y desde fuera varios cambios normativos e institucionales en materia de migración, pero en particular, las reformas constitucionales y la nueva ley de migración de 2011.

personas ilegalmente privadas de su libertad. Porcentualmente la CNDH estimó estos números en 33 eventos por mes; más de uno por día; esto es, más de 1,600 secuestrados por mes, o si se prefiere, más de 50 personas secuestradas por día. Estos datos fueron emitidos con base en lo documentado por la el Registro Nacional de Agresiones a Migrantes en México (véase nota al pie de la página anterior), quien elabora el aquí rotulado como Mapa 2.3, donde se representan los estados y municipios de mayor peligrosidad para los migrantes por el elevado número de ilícitos contra ellos que ahí se perpetran.

Mapa 2.3 Estados y municipios en que más ocurren las agresiones conforme al Registro Nacional de Agresiones a Migrantes en México. Enero 01 al 31 de marzo de 2009⁸⁸



En su segundo Informe, el de 2011, de la CNDH no sólo corrobora los datos presentados por el primero, sino que incluso registra un alza en el número de secuestros. Al igual que en el informe anterior, en un periodo de seis meses, esta vez comprendidos de abril a septiembre de 2010, la CNDH documentó un total de 214 eventos de secuestro, esto es, 16 eventos más que en el informe anterior. Las estimaciones dieron lugar a una cifra de 11, 333 víctimas. Esto es, de 53 migrantes secuestrados por día se pasó a un número superior a 60 personas secuestradas por día, lo que evidencia la poca o nula atención que en el asunto depositaron tanto gobierno federal como los de las entidades federativas que ya

⁸⁸ Mapa disponible en:
<http://nebula.wsimg.com/44a3193c9439fd07a8f79c1b724d7bc4?AccessKeyId=DF3CE1E0EC1B2278D472&disposition=0&alloworigin=1>

habían sido señaladas como de alta peligrosidad para el tránsito de personas migrantes. Pese a lo impactante de estas cifras las mismas deben tomarse con cautela considerando que tal número puede ser mayor en razón de que, en términos generales, el número de delitos de que se tiene conocimiento queda muy por debajo respecto del número real que haya acontecido, lo que se conoce como cifra negra.

Pero la violencia hacia los migrantes viene también de otros frentes, pues diversas autoridades han sido reiteradamente señaladas por los viajeros como responsables de abusos y aun delitos cometidos en su contra; se trata de autoridades de los tres niveles de gobierno, pero en particular de las oficinas migratorias y de las agencias policiales. La CNDH considera que los abusos de autoridad y el uso excesivo de la fuerza en el actual contexto de violencia en México, son una forma de discriminación hacia las personas migrantes (CNDH, 2013: 103-104); y aunque en ocasiones los casos han sido atendidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e incluso se han desarrollado procesos de inhabilitación y separación de funciones o de inicio de investigaciones ministeriales, la mayor parte de estas conductas no es denunciada y mucho menos investigada, aunque se tenga noticia de ella; por lo que la impunidad también beneficia a estos servidores públicos.

Los abusos y faltas de las autoridades hacia los migrantes son de diversos tipos. Por ejemplo, aunque legalmente sólo las autoridades migratorias pueden detener y asegurar personas migrantes, los agentes policiales (no sólo de los estados fronterizos sino también de diversas entidades del interior de la República) son señalados por retener a los migrantes en sus rutas de tránsito bajo el argumento de que no cuentan con documentos. La detención se lleva a cabo por la fuerza y se emplean diversos métodos de amedrentamiento. Los migrantes son obligados así a dar a los agentes policiales el dinero del que disponen para el viaje a cambio de no ser entregados a las autoridades migratorias, accediendo a ello ante la amenaza de que se les enviará de vuelta a sus países de origen. Pero no sólo eso, en ocasiones los agentes policiales despojan a los migrantes de otro tipo de bienes de valor que pudieran llevar con ellos: relojes, alguna joya, o ropa en buen estado a consideración de quien los despoja.

Se ha documentado también la participación de autoridades policiales con la delincuencia organizada, en las actividades de secuestro de migrantes. En su *Informe especial 2009 sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, la CNDH ubica por lo menos 91 casos

de secuestros con participación de autoridades mexicanas, dentro de los cuales se señaló a 59 policías; los testimonios señalaban que portaban uniformes y se transportaban en patrullas. En 16 casos, los migrantes precisaron que sus secuestradores eran policías estatales y en 12 casos que eran policías municipales. Los secuestrados señalaron también que durante el tiempo que permanecieron privados de su libertad elementos de diversas corporaciones acudían a las casas de seguridad y recibían cuotas en dinero o bebidas alcohólicas por parte de los secuestradores (CNDH, 2009; 114-115). Este organismo confirma esta complicidad de policías municipales y estatales con secuestradores en el segundo *Informe especial 2011* (CNDH, 2011; 29).

En el *Cuaderno sobre secuestro de migrantes 2011*, trabajo elaborado conjuntamente por la Casa del Migrante de Saltillo y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., se comparten 33 testimonios de personas migrantes secuestradas principalmente en la frontera norte del país. 10 de estos testimonios describen diversos actos de entendimiento, complicidad y colusión entre las bandas delictivas y los agentes policiales; en tres de ellos, las víctimas narran que fueron primero detenidos por agentes de la policía y, posteriormente, entregados por éstos a los delincuentes, quienes con frecuencia se daban a conocer como miembros de los zetas.

Algunas de estas situaciones de abuso hacia los migrantes por parte de los agentes de policía han sido presentadas como queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y varias de ellas han dado lugar a recomendaciones (véase apartado 6.2). Al igual que como sucede con las denuncias, es válido suponer la existencia de una cifra negra entre el número de casos reportados frente al de casos reales, la cual sería también bastante amplia; con todo, de estos datos podemos por lo menos desprender que prevalece constante la conducta de abuso de autoridad frente a la persona y derechos de los migrantes.

Sin embargo, ante la negativa del Estado mexicano de reconocer la participación de autoridades policíacas en este tipo de actividades delictivas, resulta complicado atacar y reducir el problema. Por ejemplo, en el *Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, presentado ante la CIDH en 16 de julio de 2010, no sólo se desestima la metodología del *Informe especial 2009* de la CNDH y la red de albergues y organismos no

gubernamentales que documentaron los casos ahí presentado, sino que tampoco se reconoce el señalamiento que se hace de la participación de autoridades policiales y delincuentes. Aunque el *Informe del Estado Mexicano* contempla un punto denominado “Persecución del delito de secuestro, procuración de justicia y combate a la impunidad”, los párrafos 178 y 179 se limitan a señalar que:

178. Desde el inicio de la administración del Presidente Calderón, el Gobierno Federal se ha concentrado en incrementar las capacidades técnicas y operativas de la Policía Federal, el cual es un órgano de la Secretaría de Seguridad Pública Federal encargado de salvaguardar la vida, integridad, seguridad y derechos de todas las personas, prevenir la comisión de delitos e investigarla bajo el mando del Ministerio Público Federal. Actualmente se ha incrementado el número de sus integrantes y dotando de tecnología para combatir eficazmente el crimen.

179. A partir de agosto del 2008, se han aplicado más de 14,000 evaluaciones de control de confianza al personal de la Secretaría de Seguridad Pública y se reactivó la academia de policía de San Luis Potosí en donde se forman y capacitan elementos de la Policía Federal y de las policías locales. El objetivo de estas acciones es formar nuevas generaciones de policías profesionales, confiables y honestos, tanto a nivel federal, como estatal y municipal.

Por su parte, los agentes migratorios han sido especialmente señalados de vulnerar derechos humanos de los migrantes en varios momentos específicos; uno es durante los operativos de control y verificación migratorios; otro, durante los eventos de traslado a las estaciones migratorias; otro más, durante el contacto que necesariamente establecen con las personas alojadas en las estaciones migratorias, así como también durante las deportaciones de los migrantes a sus países de origen.

La legislación autoriza a los agentes migratorios para llevar operativos de inspección, control y verificación de las condiciones de irregularidad en el que pudieran viajar personas extranjeras (art. 97). El amplio margen de discrecionalidad autorizado por la ley para realizar estas actividades, es aprovechado por las autoridades migratorias para llevar a cabo esos operativos con poca o nula observancia de los derechos humanos; y es que:

...aunque en el derecho internacional no se encuentran normas específicas que declaren tales operativos como contrarios a los derechos humanos de las personas extranjeras, los estándares desarrollados por diferentes organismos internacionales nos llevan a considerarlos violatorios de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México. Esto, atendiendo a los criterios arbitrarios y discriminatorios utilizados en su realización (Idheas, 2011; 75).

Las quejas ante la CNDH son también ilustrativas de los constantes abusos hacia las personas migrantes. Mayor atención ameritan los testimonios de migrantes que refieren la

participación de agentes del Instituto Nacional de Migración en actividades vinculadas con los secuestros (CNDH, 2011; 8).

Este escenario de violencia por parte de la delincuencia común y la delincuencia organizada se agrava ante la participación de diversas autoridades, pues refuerza la confianza de los delincuentes para continuar con sus agravios hacia los migrantes y éstos a su vez ven reducido el espectro de ejercicio de sus derechos. De este modo, la impunidad se ha convertido en la regla de la violencia contra las personas migrantes en México; y Veracruz, como lo veremos en el siguiente apartado, no es la excepción.

2.5 Veracruz en la ruta de los migrantes en tránsito

Conocer los problemas que afectan a los migrantes en un contexto en particular, en este caso en Veracruz, es necesario para comprender el porqué de algunas de las estrategias desplegadas por el estado para garantizar su acceso a la justicia, pero también de las organizaciones de la sociedad civil para apoyarles en su tránsito por la entidad. En este apartado se da cuenta de los problemas de inseguridad y violencia que afectan a los migrantes centroamericanos en su tránsito por la entidad veracruzana, lo que fue negado reiteradamente por los gobernadores Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) y Javier Duarte de Ochoa (2010-2016), dando como resultado un crecimiento sostenido de dicha violencia.

Para quienes realizan su travesía a bordo de los vagones del tren, el tránsito por Veracruz es paso casi obligado en la intersección ferroviaria que une la ruta que inicia en Tenosique, Tabasco, con la de Arriaga, Chiapas. El punto de intersección entre los trenes que vienen del sur y se dirigen al centro o norte del país es Coatzacoalcos; municipio que, junto con Tierra Blanca y Orizaba, han sido señalados como los más peligrosos para los viajeros, no sólo a nivel estatal, sino también nacional. Sin duda, el medio de transporte es en sí mismo un peligro. Viajar colgado de un tren que se aborda en movimiento es una experiencia de alto riesgo; no hay que decirlo: el hambre, el frío, la deshidratación y la insolación son también compañeros de viaje. En tales condiciones los accidentes se hacen presentes y están a la orden del día. Para el director del hospital de Acayucan, uno de los casos que más le han conmovido es el de un menor de trece años que llegó para ser atendido con las córneas de los ojos perforadas por el impacto del viento ante las velocidades que alcanza

el tren, sin que ya nada pudiera hacerse para devolverle la vista. También en razón de las velocidades vertiginosas del tren no pocos son los que mueren o son gravemente heridos, mutilados de brazos, pies o piernas completas. La mutilación es, pues, otro riesgo latente para estos viajeros; niños, mujeres, ancianos y hombres por igual.⁸⁹ Pero en Veracruz, como en otras entidades, el mayor peligro para estos viajeros proviene de los grupos delictivos de quienes, que como hemos visto en el apartado anterior, los migrantes sufren agresiones sistemáticas de diversos tipos y en varios tramos del camino.

Uno de los abusos más denunciados es el cobro de entre 50 y 100 dólares estadounidenses⁹⁰ que los delincuentes exigen a los migrantes en varios puntos del recorrido ferroviario para “permitirles” subir o permanecer en el tren hasta otro punto, en el que los delincuentes saben que habrá otro grupo solicitando un siguiente pago. El primer punto de cobro en Veracruz se ha ubicado en la región de Coatzacoalcos, donde los migrantes deben pagar la cantidad señalada para que se les autorice subir al tren y llegar hasta Tierra Blanca. En este lugar los migrantes deben pagar otra cuota por la misma cantidad para permitirles trasladarse hasta Orizaba. En este punto, el corredor comercial une varios municipios: Córdoba, Ixtaczoquitlán, Orizaba, Nogales y Río Blanco; ahí el asalto al tren se puede realizar en cualquiera de ellos; los migrantes saben de antemano que en este corredor les será exigida otra cuota similar a las anteriores. El cobro de la cuota es individual. Los asaltantes operan de diversas formas, ya sea que viajen entre los migrantes haciéndose pasar por algunos de ellos para identificar así a quiénes y hasta qué cantidades pueden exigirles y, al llegar a los puntos indicados, se inicie el cobro de la cuota de tránsito; o bien, que aborden el tren en alguno de los puntos señalados e inicien en ese momento el cobro. Además del cobro ilícito de esta cuota, los asaltantes ejecutan sus actos en un ambiente de extrema violencia hacia los migrantes. Son varios los atentados contra los migrantes que se han denunciado, en los que los delincuentes pasan de las amenazas a los hechos y la tragedia se hace presente.

⁸⁹ Se calcula que en promedio 37 de estos viajeros son atendidos al año por los servicios de salud con motivo de lesiones de este tipo. Sin embargo, esta cifra podría estar subestimada considerando que se reconoce sólo un subregistro frente al elevado número de casos probablemente existentes, ya sea porque la atención no es registrada oficialmente, o porque los lesionados mueren sin haber sido atendidos.

⁹⁰ Aunque la cifra más recurrente es de cien dólares, algunos migrantes han señalado que en ocasiones ésta asciende hasta los 300 dólares estadounidenses.

Dos de los atentados que mayor proyección mediática han alcanzado en los últimos años se suscitaron en mayo de 2013 y junio de 2015.⁹¹ El primero de ellos, de 2013, ocurrió en el poblado conocido como Las Barrancas, municipio de Cosoleacaque, al sur del Estado. En ese atentado un grupo de entre seis y ocho hombres provistos con machetes y armas de fuego abordó el tren que va de Coatzacoalcos, Veracruz, a Tamaulipas. El Instituto Nacional de Migración señaló que el resultado fue de nueve migrantes heridos: ocho hondureños y un mexicano; aunque fuentes no oficiales reportaron un total de hasta 16 heridos. Los migrantes narraron que alrededor de las siete de la tarde (19:00 horas) un grupo de sujetos armados detuvo el tren, y ya a bordo de éste, exigió a cada migrante entre 100 y 300 dólares como pago para dejarles continuar su viaje. Varios migrantes que viajaban con familias completas, reaccionaron y se negaron a pagar lo que los asaltantes exigían. Ante la negativa, los sujetos armados montaron en cólera, comenzaron a herir a los migrantes y a arrojarles de los vagones con el tren en movimiento. Algunas de las víctimas narraron que se arrojaron por sí mismas de los vagones del tren ante el temor de que los delincuentes lo hicieran. Minimizando los hechos, el titular del Ejecutivo en la entidad declaró que sólo se había tratado de “riñas entre migrantes”, “cosas que a veces suceden entre ellos”. Tales declaraciones tuvieron que ser retiradas luego de que la prensa diera a conocer los relatos tanto de los migrantes agredidos, como de los vecinos de la comunidad que los auxiliaron y presenciaron los hechos a lo lejos.

El atentado de junio de 2015 ocurrió cerca de las localidades de San José del Carmen y de Tembladeras, municipio de Las Choapas, esto es recién ingresando al estado de Veracruz por su parte sur. En esa ocasión el comando de asaltantes estaba integrado por cerca de veinte sujetos armados con pistolas, escopetas y machetes. Se calcula que el número de personas que viajaba sobre el tren era de cerca de cien. Los delincuentes exigían a los migrantes el pago de 100 dólares al tiempo que les amenazaban con golpearles y despojarles de sus bienes si se negaban a pagar. Los hechos fueron relatados por un grupo de treinta migrantes que logró huir del lugar. Este grupo narró que los asaltantes golpeaban hasta el cansancio a los migrantes, quitándoles no sólo el dinero que portaban para el viaje, sino también cualquier otra pertenencia que portaran, como relojes

⁹¹ Son múltiples las notas periodísticas que dieron a conocer ambos atentados. Para detalles del primero pueden consultarse, entre otras, las siguientes notas: Corro (2013), Nácar (2013), Morales (2011), Velázquez (2013a), Zavaleta (2013). Sobre el segundo ataque pueden consultarse: El Clarín (2015), Ferreyra (2015), Méndez (2015), López (2015), Sin Embargo (2015).

o anillos; así como cosas tan indispensables como los zapatos e incluso los alimentos o botellones con agua que algunos de ellos llevaban. En ambos atentados los migrantes recibieron auxilio de los lugareños y fueron llevados a la estación migratoria de Acayucan, donde se inició su proceso de repatriación lo cual, sin duda, contribuye a dejar estos hechos impunes⁹².

El segundo atentado nos refiere cómo los delincuentes no se conforman con despojar a los migrantes del dinero que portan para sus viajes; sino que también de todo tipo de bienes, desde zapatos hasta víveres. Un agente de policía que pidió permanecer anónimo, a quien entrevisté en esa zona, me dio a conocer que desde hace ya por lo menos cinco años (desde 2010) los migrantes están siendo despojados de cualquier bien que los asaltantes consideren puede tener algún valor de reventa, como chamarras, relojes, lentes, pantalones de mezclilla, tenis, playeras y gorras. Estos bienes son posteriormente vendidos en mercados ambulantes o fijos que permiten la compraventa de artículos usados, pues al no ser una actividad regulada por las autoridades, fácilmente sirve de vía para deshacerse de lo despojado a los migrantes en su camino y obtener así alguna ganancia. Los mercados de Córdoba y el llamado “Mercado de Cerritos” en Orizaba, son dos de los principales puntos de venta de este tipo de mercancías, que son en realidad bienes arrebatados a los migrantes en ese corredor.

En algunas ocasiones el exceso de confianza de los delincuentes es tal que llegan a realizar actos incomprensibles, como el que me narraron unos migrantes en mi primera visita al comedor de Medias Aguas, en Sayula de Alemán en primavera de 2014. En esa ocasión las personas con quienes platiqué me comentaron que apenas el día anterior un sujeto, de entre 35 y 40 años, quien portaba pantalón recortado de mezclilla, playera y tenis, miraba hacia el comedor guardando siempre una distancia de 30 a 50 metros de

⁹² El segundo atentado, el de Las Choapas, fue conocido incluso a nivel internacional al coincidir en tiempo con el que afectara a otro grupo de 120 migrantes tan sólo diez antes en el desierto de Sonora en la frontera con Estados Unidos. Los migrantes narraron que viajaban por el desierto distribuidos en cinco vehículos, cuando dos sujetos armados y vestidos como militares los detuvieron y dispararon contra algunos viajeros, lo que llevó a que por lo menos tres de ellos perdieran la vida y ochenta más resultaran “desaparecidos” al dispersarse por el desierto para huir de los atacantes. Amnistía Internacional y otras ONG’s lanzaron un comunicado reprobando los hechos y solicitando al gobierno mexicano el esclarecimiento de los mismos, además de mostrar especial preocupación por la poca asistencia gubernamental que se diera a las víctimas identificadas. Entre otros, pueden consultarse: Amnistía Internacional (2015), Sin Embargo (2015), Tourliere (2015).

ellos. El sujeto observaba con interés a los migrantes, quienes descansaban en las inmediaciones del lugar. Los observaba todo el tiempo. Portaba consigo un teléfono celular con el cual parecía estar constantemente realizando llamadas. Al cabo de dos o tres horas, el sujeto se acercó hasta donde estaban los migrantes y, con una navaja en una mano y el celular en la otra, comenzó a exigirles dinero. Les pedía lo que sea que llevaran y más valía que se lo dieran, pues “sus amigos no tardaban en llegar” “pues ya se había comunicado con ellos por teléfono”. Los migrantes que se encontraban ahí el día de mi visita eran alrededor de 15 mujeres, 10 menores y más de 40 hombres (al día anterior el número podría haber aumentado o disminuido). Al portar “sólo” arma blanca y ver que era sólo un sujeto, los migrantes lograron maniatar y desarmar al asaltante. Los vecinos del lugar les informaron que en el siguiente municipio, en Acayucan, se encontraba la Fiscalía Especial de Atención a Migrantes, que ahí podían llevar al asaltante. Cinco de los migrantes siguieron el consejo de los lugareños y llevaron a su agresor hasta las puertas de la fiscalía. Por la tarde el fiscal me había concedido una entrevista a la cual arribé con unos minutos de antelación. Al llegar pude ver a un sujeto esposado que con las características descritas por los migrantes con quienes conversé, rindiendo su declaración ante el fiscal, quien me confirmó lo narrado por los entrevistados en el comedor. En este caso el fiscal pudo iniciar el procedimiento con detenido debido a que fueron las propias víctimas quienes detuvieron y presentaron al agresor. En los casos que se inician sin detenido, son bajas las probabilidades de que posteriormente se detenga a alguien.

En los diversos reportes elaborados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales sobre la violencia que azota a los migrantes en tránsito en México, se señalan el robo y la extorsión como dos de los principales actos con que se lesiona los bienes y la seguridad de los migrantes. Mas, como se ha comentado, la violencia con la que tales hechos se realizan, deja a los migrantes sin mucho más que sólo la pérdida de sus bienes. Los viajeros son lesionados físicamente, heridos con diversos tipos de armas; en no pocas ocasiones pierden partes de sus cuerpos como brazos o piernas durante los asaltos de que son objeto, ya sea porque son arrojados del tren en movimiento, ya porque los mismos delincuentes les mutilan con las armas que portan para sus ataques, particularmente machetes; incluso, un número no estimable de ellos ha perdido la vida durante esos atentados. Este tipo de hechos son también constitutivos de diversos tipos de delitos cuyos responsables urge se investiguen, procesen y sancionen.

Después del asalto y el cobro de cuotas de paso, el secuestro es la siguiente actividad que más afecta a las personas migrantes en tránsito. En estos casos la afectación inmediata realizada por los delincuentes no recae sólo sobre la persona migrante, sino también sobre sus familias, quienes desde sus países de origen o residencia se ven amenazadas vía telefónica para pagar el rescate de su familiar o familiares bajo amenaza que de no hacerlo su familiar será privado de la vida. El ilícito, en estos casos, se vuelve transnacional.

A principios de octubre de 2012 una mujer migrante arribó al albergue La 72, Hogar refugio para migrantes, solicitando ayuda pues presentaba heridas de machete en la cabeza. En el albergue, narró cómo durante su tránsito por Veracruz, en las proximidades a la comunidad de Medias Aguas, un grupo de personas armadas asaltaron el tren y obligaron a cerca de cuarenta migrantes a descender de los vagones y subir a las camionetas en las que ellos se trasladaban. Estos hechos fueron dados a conocer públicamente por Alejandro Solalinde. En los siguientes días la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz (PGJE) emitió un comunicado desmintiendo los hechos y señalando que "ninguna instancia de procuración de Justicia en Veracruz tiene reporte o denuncia alguna sobre la supuesta desaparición de migrantes" señalada por Solalinde; que en la instancia se conocieron los hechos por la declaración hecha por el párroco, pero que "no existe una denuncia o reporte sobre este plagio" ni en la Subprocuraduría Regional Zona Sur ni en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, y que tampoco autoridades municipales o migratorias tenían conocimiento de tales hechos. Esta declaración fue respaldada por el general René Carlos Aguilar Páez, comandante de la VI Región Militar, quien no sólo señaló que "la Secretaría de la Defensa Nacional no tiene ninguna información de la existencia de por lo menos 40 migrantes secuestrados el pasado 2 de octubre como lo informó el presbítero", sino que además agregó que "en Veracruz no hay focos rojos en materia de seguridad" y pidió a los ciudadanos denunciar estos delitos pero con información veraz (La Jornada, 2012). Sin duda, tales declaraciones desconciertan toda vez que para esos momentos ya se habían dado a conocer los niveles de violencia hacia los migrantes alcanzados en Veracruz a través de dos informes de la CNDH y de diversos grupos defensores de derechos de los migrantes. Esa negación de la inseguridad en Veracruz, a decir de Zavaleta Betancourt (2012; 290), "no ha hecho más que consolidar la cultura de la ilegalidad, el delito y la violencia".

La situación no es menos grave para aquellos migrantes que viajan ya sea en transporte público o privado. En el primer caso, los operativos de identificación de migrantes se extienden en diversos puntos de las carreteras, y constituyen una flagrante violación a los derechos humanos tanto de migrantes como no migrantes, pues los agentes encargados de este tipo de actividad se basan en su “experiencia” y en características fenotípicas de los viajeros para increparles sobre su nacionalidad y regular estancia en el país (en el apartado anterior narro una de estas situaciones de las que fui testigo en un transporte público).

A su vez, el viaje en transporte privado no disminuye los riesgos para los migrantes. El modo de viajar, generalmente en camiones de carga con doble fondo, hacinados, por tramos en extremo largos sin que se les permita bajar para rehidratarse o realizar sus necesidades fisiológicas, pone también en riesgo su salud, y no son pocos los casos registrados en los que los migrantes –a veces por decenas- son abandonados dentro del vehículo perdiendo la vida por asfixia o deshidratación. Además, en ocasiones los conductores forman parte de otro tipo de redes delictivas, por lo que sus clientes, los migrantes, se vuelven víctimas potenciales de trata y secuestro. De hecho, es en operativos carreteros donde el Instituto Nacional de Migración (INM) lleva a cabo el mayor número de aseguramientos de personas migrantes.

Raúl Otoniel Morazán, cónsul de Honduras en Veracruz, señaló en febrero de 2013 que a esa fecha los consulados de su país en México, manejaban un registro de entre 200 y 300 migrantes hondureños desaparecidos, la mayoría entre Tabasco y Veracruz (2013). Desde el primer informe de la CNDH, Veracruz ha despuntado por el número de estos ilícitos que se realizan en su territorio. En su ya citado *Informe Especial 2009*, la CNDH ubicó a Veracruz como la entidad donde se perpetra el mayor número de delitos contra los migrantes⁹³. De los 9 758 migrantes secuestrados conforme a ese organismo, señaló que 2 944, esto es cerca de un 30% de ellos, se realizaron en territorio veracruzano. Lo anterior se traduce en cerca de 500 personas migrantes secuestradas por mes o, si se prefiere, 16 migrantes secuestrados por día en Veracruz. En este reporte, la CNDH proyecta que, dadas las cifras recabadas para el periodo de seis meses, es probable que los secuestros masivos asciendan a 200 secuestros masivos anualmente, con un aproximado de 18 000 migrantes

⁹³ Los 2,944 migrantes secuestrados en Veracruz, sumados a los 2,378 secuestrados en Tabasco, representan 55% de los secuestros para el periodo de investigación del informe de la CNDH.

secuestrados. Si realizamos el mismo ejercicio para el caso de Veracruz se puede proyectar entonces que el número de secuestros masivos pudiera haber alcanzado para ese año una cifra aproximada de 6 000 personas migrantes secuestradas en la entidad; hechos en su mayoría de los que no se tiene registro.

En segundo informe de la CNDH, que al igual que el anterior abarca un periodo de seis meses, esta vez comprendidos de abril a septiembre de 2010, aunque ya no se arrojan datos específicos para el estado de Veracruz, el registro del 55% de secuestros masivos se mantiene constante para el sur del país (Veracruz y Tabasco). Permittiéndonos emplear para el caso de Veracruz el 18% del alza nacional, podemos estimar que de 2 944 personas secuestradas según el Informe 2009, el número se elevó a 3 473. Esto es 529 secuestros más que en el periodo anterior; o si se prefiere, se pasó de 16 a 20 migrantes secuestrados por día. Estas cifras pueden ser simples conjeturas; sin embargo, lo que sí confirma el Informe de 2011 de la CNDH es un elevado nivel de peligrosidad de las rutas ferroviarias, que siguen siendo las principales rutas tomadas por los migrantes en su tránsito por México (al menos para el periodo de estudio). Para el caso de Veracruz, se ubicó como zonas de alto riesgo o focos rojos, el corredor ferroviario de varios cientos de kilómetros en los puntos de Las Choapas, Agua Dulce, Medias Aguas, Jesús Carranza, Amalgres, Sayula de Alemán, Acayucan, Mundo Nuevo, Coatzacoalcos, Cosamaloapan, Tierra Blanca, Córdoba, Loma Bonita, Orizaba y Río Blanco.

Pero estos secuestros masivos no son simples privaciones a la libertad personal de los migrantes. Al igual que para el caso de los asaltos, los secuestros son acompañados de diversidad de actos violentos que atentan no sólo contra la integridad física de las víctimas, sino también moral y emocional. Los testimonios proporcionados por algunas víctimas describen complejos escenarios que buscan no sólo amedrentar a los secuestrados, sino también evitar su posible huida: hacinamiento, golpes con diversos objetos en cualquier parte del cuerpo a veces imposibilitando incluso poder mantenerse en pie, desnudez total o parcial de sus cuerpos, descargas eléctricas, negación de alimentos y agua por días; en el caso de las mujeres y niñas las violaciones masivas por los secuestradores son casi un hecho inevitable que puede devenir en una tragedia adicional, pasando de ser víctimas de secuestro a víctimas de trata.

En noviembre de 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en la Resolución 55/25 el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, que complementa la *Convención contra la delincuencia organizada transnacional* presentada en la misma resolución. En el artículo 3 de ese instrumento, la trata de personas quedó reconocida como un delito transnacional consistente en:

“...la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”

En el caso de la migración en tránsito, la línea que divide el tráfico y la trata de personas es por demás tenue. Las víctimas son principalmente mujeres y niñas, aunque también se sabe de niños y hombres (jóvenes y adultos). Los pocos datos al respecto no permiten definir el papel que esta práctica tiene en Veracruz a través de la delincuencia organizada. Sin embargo, se han señalado diversas autoridades como involucrados en la misma; señalamientos que alcanzaron incluso al procurador de justicia del estado en el periodo gubernamental 2005-2010. Pese a que desde 2006 se promulgara la Ley del Estado de Veracruz para prevenir y sancionar la trata de personas, las represalias hacia quienes intentar documentar este tipo de prácticas no son una paranoia. Así lo demuestra el homicidio de Gregorio Jiménez, periodista de nota policíaca para diversos diarios de la región, quien fue asesinado a principios de 2014 tras haber publicado que en las cercanías del puente de la Avenida 1 en el municipio de Coatzacoalcos, eran varios los bares que servían a la grupos delincuenciales como casas de seguridad para el secuestro y la trata de personas migrantes⁹⁴.

⁹⁴ El martes 5 de febrero de 2014, Gregorio Jiménez fue sustraído por un grupo armado. Estuvo desaparecido por seis días hasta el miércoles 11, cuando su cuerpo fue hallado en una fosa clandestina localizada en el municipio de las Choapas, Veracruz. Pese a que había recibido amenazas de muerte por su investigación periodística, el entonces Secretario de Gobierno del Estado, Erick Lagos, declaró se descartaba que el homicidio del periodista estuviera relacionado con el ejercicio de su profesión, señalando como posibles móviles del delito “motivos personales” y “venganza”, declaración que sin duda refuerza la postura del gobierno en turno de la negación de los niveles de violencia perpetrados en la entidad. Estas son algunas de las notas que pueden consultarse para conocer el caso: Animal Político (2014), Artículo 19 (2014), Navarro (2014).

Cual si se tratara de medir los niveles de inclemencia de los delincuentes, el secuestro, la extorsión y la trata de personas no son los máximos. Muchas de las víctimas de estos delitos no han podido ni podrán ya narrar su historia al haber sido privados de la vida por los delincuentes, siendo sus cuerpos enterrados en fosas clandestinas. Este acto de desaparición de cuerpos obstaculiza que los hechos lleguen a conocerse, documentarse e investigarse. Por otro lado, se tiene también el problema de que aun cuando algunas de estas fosas llegan a ser ubicadas por las autoridades, generalmente no se cumplen los protocolos para la identificación de cadáveres, ni para la preservación de los que no son de inmediato identificados para hacerlo a la postre. Al no cumplirse los protocolos requeridos tampoco se diseñan y actualizan las bases de datos correspondientes. Todo ello, facilita que estos hechos queden impunes, y que las familias afectadas difícilmente lleguen a saber el paradero de sus familiares. Sin embargo, y cual si se tratara de una situación ajena a la violencia que padecen, la desaparición de migrantes y el hallazgo de fosas clandestinas, no son temas abordados por los informes de CNDH o de Gobierno Federal.⁹⁵

Es pertinente señalar que el despliegue de violencia hacia las personas migrantes en la entidad, forma parte de un esquema mayor de violencia a nivel estatal y nacional. La ubicación de Veracruz se vuelve estratégica para los diversos grupos delictivos que practican el tráfico y trata de personas, armas y drogas, tanto en dirección sur-norte, como norte-sur, por vía terrestre, marítima y aérea. Durante el periodo gubernamental de Fidel Herrera Beltrán, la hegemonía del cártel de los zetas se consideró prácticamente absoluta. Los veracruzanos comenzaron a conocer entonces nuevas y más crudas formas de violencia, la cual, a decir de María Teresa Villarreal (2014):

... se volvió inocultable en la entidad a partir de septiembre de 2011, tras el hallazgo de 35 cadáveres abandonados en dos camionetas en una zona comercial de Boca del Río, a unas cuantas horas de que iniciara la Cumbre de Procuradores que se llevaría a cabo en el Centro de Convenciones, ubicado a unos cuantos metros del sitio del hallazgo; días después, la Marina encontró otros 36 cuerpos de personas asesinadas en tres casas del corredor Veracruz-Boca del Río. El procurador estatal Reynaldo Escobar Pérez presentó su renuncia al cargo luego de haber afirmado sin pruebas que los ejecutados eran delincuentes.

⁹⁵ La cuestión de las fosas clandestinas adquirió presencia en los medios de comunicación sólo de forma muy reciente; y en el caso del estado de Veracruz esto fue posible sólo hasta que se hizo evidente el debilitamiento del gobierno de Javier Duarte (Cfr. Milenio, 29 de marzo de 2017, Proceso, 14 de marzo de 2017).

A la violencia perpetrada por este grupo delictivo, se sumó la institucional a través de la llamada “guerra contra el narcotráfico” desarrollada por el gobierno de Felipe Calderón, misma que dejó una cifra de más de 60 mil muertos y 22 mil desaparecidos (Rosen y Zepeda, 2016: 55 y 57). A su vez, desde 2011 (para algunos, desde 2010), los veracruzanos viven en medio del fuego cruzado de una guerra entre cárteles, lo cuales luchan por alcanzar la hegemonía de la “plaza” de la entidad: los Zetas, el Cártel de Jalisco Nueva Generación y el Cartel del Golfo⁹⁶. El gobierno estatal de Javier Duarte, por su parte, se caracterizó no sólo por su falta de estrategias para hacer frente a estos crecientes conflictos, sino también por la negación de los múltiples problemas de violencia y las dimensiones que alcanza la misma en la entidad.

Como corolario de esta violencia se encuentran los temas del feminicidio y los homicidios hacia periodistas en Veracruz. Estela Casados (2015; 557) señala que de agosto de 2011 que se tipifica en el estado el delito de feminicidio, y hasta julio de 2014, han tenido lugar 224 feminicidios⁹⁷ de veracruzanas; esto es, un promedio de casi 7 feminicidios por mes. Esto, desde luego sin considerar la cifra negra de los hechos no denunciados o de las mujeres que siguen considerándose “desaparecidas”. Estos hechos, que si bien tienen una cara relacionada con la violencia que viven las mujeres a manos de personas cercanas a ellas (parejas, padres, familiares cercanos y conocidos), también tiene otra relacionada con la delincuencia y la trata de personas. Por su parte, la muerte de periodistas también alcanza niveles máximos en la entidad, pues a finales del periodo gubernamental de Javier Duarte, se documentaron 17 reporteros privados de la vida, y dos más que continuaban

⁹⁶ Cfr. Diario Debate de 4 de septiembre de 2015 y El diario de 25 de mayo de 2016.

⁹⁷ El Código Penal de Veracruz, adicionado el 29 de agosto de 2011, contempla en el artículo 367 bis el delito de feminicidio, y sostiene: “Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias: I. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o cualquier otra relación de hecho o amistad; II. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, escolar, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad; III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previamente a la privación de la vida, o se realicen marcas infamantes o degradantes sobre el cadáver, o éste sea mutilado; V. Hayan existido amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o VII. La víctima haya sido incomunicada.

como desaparecidos⁹⁸; situación que evidencia la incapacidad de las autoridades para asegurar la vida y la libertad de expresión de quienes se dedican a informar a la ciudadanía lo que acontece en la entidad. Pero la relación entre homicidios de periodistas y falta de esclarecimiento de los hechos pone en duda no sólo la falta de capacidad del gobierno del estado para realizar las investigaciones a fin de esclarecer los hechos y responsabilizar a los perpetradores, sino también sobre posibles relaciones tácitas entre los poderes fácticos y el poder institucional, que lleva a desvirtuar o vaciar de su contenido ético el discurso de protección de los derechos humanos.

Si bien es cierto que la violencia en la entidad no es propia ni exclusiva hacia los migrantes en tránsito, y que obedece no sólo a aspectos coyunturales del clima de violencia, sino también a otros componentes globales e incluso históricos -en México y en la entidad- que se imbrican y confunden, las autoridades de los tres niveles de gobierno y de toda índole, deben reconocer que las condiciones políticas y normativas, globales y nacionales, que regulan las condiciones jurídicas de las personas migrantes han cambiado. Que el poder y su ejercicio sólo se justifican en cuanto tengan un contenido basado en los derechos humanos y, en tal sentido, es necesario no tolerar esa violencia que se ejerce contra los migrantes, siendo uno de los principales caminos, un entramado institucional eficiente para alcanzar un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

En este capítulo se ha presentado el contexto de violencia hacia los migrantes por parte de la delincuencia en los territorios que los migrantes han hecho parte de sus rutas migratorias; pero también los abusos y violaciones a sus derechos humanos de que son objeto por el lado de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. El trabajo de documentación de este tipo de hechos que algunos albergues y casas de migrantes realizan ya de manera permanente, muestran que este escenario, cuyas visibilización inició en 2007 con el secuestro colectivo de migrantes en Oaxaca, y cuyo punto más crítico se ubica en 2010 con la masacre de San Fernando en Tamaulipas, no ha cesado pese a los cambios institucionales y normativos que se han desplegado. Por el contrario, los migrantes siguen siendo víctimas de todo tipo de delitos, mientras que sus perpetradores continúan siendo privilegiados por la impunidad; de igual forma, las autoridades parecen continuar con viejas

⁹⁸ Sobre este problema la cifra a nivel nacional no es menos alarmante: se contabilizan 104 homicidios de periodistas del año 2000 al 2016 a nivel nacional, según el Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (2016).

prácticas de abuso y discriminación hacia los migrantes, pasando por alto los cambios a favor de su persona y derechos. El trazo de nuevas rutas de tránsito está siempre sucedido por el reconocimiento y ubicación de los grupos delictivos.

Los migrantes, quienes vienen de países con elevados niveles de violencia, llegan a México y continúan siendo víctimas de la misma, pues el Estado mexicano sigue privilegiando su expulsión, frente a la protección de sus derechos humanos. Además, como se ha señalado en este capítulo, las condiciones en esos países no parece vayan a cambiar en el corto y mediano plazo, por lo que es probable que estos flujos se mantengan. Por todo ello, es pertinente recordar cuáles son los compromisos asumidos en sede internacional respecto de los derechos humanos de los migrantes, y qué obligaciones derivan de asumir tales compromisos, a lo que se dedica el siguiente capítulo, donde se resaltan los aspectos relativos a la garantía de acceso a la justicia para este grupo.

CAPÍTULO 3

EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

En el primer capítulo de este trabajo se explicó el concepto y la evolución de los derechos humanos como sistema normativo, así como la relevancia que tiene esta noción en el desarrollo de la presente investigación, a la cual dota de un parámetro objetivo de valoración en el análisis de la legislación y la política migratoria que se adopta en un país. De igual modo se indicó el lugar que ocupan como elementos de estudio en la adaptación que se hiciera del modelo de Charles Epp. Ahora, es conveniente abordar el contenido de esos instrumentos y discutir aspectos como los derechos específicos que les son reconocidos en el sistema internacional a los migrantes, el contenido del derecho de acceso a la justicia, las obligaciones generales de los Estados frente a estos derechos, y la manera en la que actualmente se insertan los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.

Antes de abordar los aspectos generales que obligan a todo Estado adherido a los sistemas internacionales de derechos humanos, resulta pertinente conocer la cerrada postura que el Estado mexicano mantuvo frente a los ellos, la cual estuvo apoyada en la poco flexible interpretación que la Suprema Corte de Justicia hacía de la jerarquía de los tratados de la materia frente a la Constitución, donde siempre prevalecía ésta. La reforma de 2011 traza una nueva línea al respecto; de ahí que se inicie este capítulo en explicar cómo se insertan actualmente los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.

Para explicar brevemente cuáles son los derechos específicos que se reconocen a los migrantes en el sistema internacional de derechos humanos, en el segundo apartado se realiza una revisión crítica del principal instrumento temático internacional: la *Convención internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*. Esta labor es necesaria puesto que si bien el instrumento ha sido señalado como insuficiente para la protección de los migrantes irregulares, no se puede negar que es un paso y un medio importante para alcanzar una protección más amplia de los derechos de este grupo.

Por su parte, el derecho de acceso a la justicia considerado también como derecho humano, es contemplado en los principales instrumentos de los sistemas internacionales. Sin embargo, la atención se suele poner en unos cuantos artículos, con lo que se reduce el contenido de ese derecho. Por ello, en el tercer apartado, se lleva a cabo una interpretación más flexible de los instrumentos internacionales de derechos humanos dotando al derecho de acceso a la justicia de un mayor alcance.

Cuando los Estados se adhieren a los sistemas internacionales de derechos humanos, adquieren lo que podríamos llamar obligaciones generales en la materia. Durante un tiempo, se consideró que tales obligaciones exigían de los Estados una postura pasiva de no intervención y de “respeto” de los derechos. Hoy se considera que si bien ese respetar es una obligación germinal, existen otras que exigen del Estado una postura más activa. De ello se da cuenta en el último apartado, lo cual a su vez sirve de guía para comprender las exigencias planteadas en cuanto a la obligación de garantizar el derecho de acceso a la justicia.

3.1 Los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano

Los sistemas internacionales de derechos humanos requieren ser articulados y armonizados en los sistemas jurídicos nacionales, lo cual implica hacer compatible la legislación interna con las normas contenidas en los tratados internacionales que se hayan firmado y ratificado por los Estados (Carmona Tinoco, 2005: 330). Asimismo,

Esta labor de armonización puede requerir la puesta en práctica de una serie de acciones: la derogación de normas específicas; la abrogación de cuerpos normativos en forma íntegra; la adición de nuevas normas; o su reforma para adaptarlas al contenido del trabajo o para permitir su desarrollo normativo en orden de su aplicación. Inclusive, puede ser necesaria la creación de órganos públicos, de procedimientos específicos, de tipos penales o de infracción administrativas. Por lo tanto, la armonización no se termina con la simple transcripción del contenido de un tratado a un cuerpo normativo ni sólo con la remisión que se haga a las disposiciones de éste, pues, en ocasiones, es menester un completo ejercicio de modificación legislativa (Gómez Camacho, 2005: 12)

Para el caso de México, el problema reside en el hecho de que aunque como país se presente como un entusiasta promotor de este tipo de instrumentos, la realidad muestra que ha sido lento para armonizar el contenido de su legislación con la normatividad

internacional de derechos humanos; y más omiso lo ha sido aún para implementar mecanismos a través de los cuales poder hacerlos efectivos. Por lo menos así se puede constatar respecto de los instrumentos acordados por los sistemas internacionales de derechos humanos durante la segunda mitad del siglo XX, pues no obstante que se signaron la mayoría de esos instrumentos, las ratificaciones a los mismos llevaron en ocasiones uno o más lustros; y la incorporación de los contenidos en el derecho interno en algunos casos no sólo tardó en llegar, sino que en el peor de los casos algunos contenidos no han sido aún incorporados al derecho mexicano⁹⁹.

La política de retardar la incorporación de los contenidos de derechos humanos en la legislación nacional se reflejó en la posición ambigua que mantuvieron los tribunales federales en relación a la jerarquía que tenían los tratados internacionales (de derechos humanos) dentro del orden jurídico mexicano. De esta manera, por muchos años se sostuvo que los tratados internacionales (incluidos los de derechos humanos) tenían el mismo nivel jerárquico que las leyes ordinarias, por tanto se hallaban por debajo de la Constitución. Tal situación provocó que en la práctica fuera poco probable que un juez o cualquier autoridad resolviera casos concretos utilizando en sus resoluciones normas de derecho internacional, lo cual dejaba de cierto modo como letra muerta el contenido de dichos instrumentos normativos.

Aun cuando paulatinamente las interpretaciones jurisprudenciales fueron otorgando mayor relevancia a los tratados internacionales de derechos humanos, este estado de cosas se mantuvo hasta el año 2011, cuando se concretó una reforma al artículo primero de la Constitución. Con ella, fueron introducidos en el sistema jurídico nacional los tratados internacionales en materia de derechos humanos como fuentes normativas jerárquicamente a la par de la Constitución. De acuerdo con la nueva redacción del artículo 1o constitucional:

En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas** gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

⁹⁹ Aunque subsisten varios acuerdos internacionales que no han sido firmados y mucho menos ratificados por México, como son los Convenios 97, 143 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo.

Las normas relativas a los **derechos humanos se interpretarán** de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

Todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos** de conformidad con los **principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Esta reforma, que fue promovida por mucho tiempo por académicos y jueces progresistas, ha significado una serie de cambios de profundo calado en la estructura y organización del sistema jurídico mexicano; y ha representado un reto tanto teórico como práctico para los sistemas jurídicos nacionales (el federal y los locales). Así, la cuestión aquí es entender qué lugar ocupan los tratados en materia de derechos humanos dentro del sistema jurídico mexicano a partir de esta reforma.

La respuesta hoy es que las normas en materia de derechos humanos se encuentran en la cima de la jerarquía normativa mexicana, no importando si se contienen en los tratados internacionales, la Constitución o incluso las leyes ordinarias. No obstante que en diversas tesis jurisprudenciales se sostuvo un criterio en el sentido de tener a los tratados internacionales como parte integral del sistema jurídico mexicano (Ayala Corao, 2013), lo cierto es que sólo hasta después de la reforma constitucional de 2011 fue posible hacer esta afirmación sin ambages¹⁰⁰. Por lo tanto, actualmente al ser estos tratados parte integral del sistema jurídico mexicano, y al estar colocados al nivel de la Constitución dentro de la jerarquía normativa, tribunales, jueces y en general toda autoridad gubernamental, debe aplicarlos en todo momento y de forma preferente a otra normatividad en los asuntos de su conocimiento, en todo aquello que favorezca a los particulares, lo cual implica el llamado principio *pro personae* (Medellin Urquiaga, 2013). Este aspecto cobra especial relevancia en materia de acceso a la justicia para migrantes en México cuyos derechos

¹⁰⁰ Desde 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el famoso caso Rosendo Radilla vs. los Estados Unidos Mexicanos, había resuelto, como en otros casos similares en contra de otros Estados de la Región, que el Estado demandado estaba en la obligación de promover los cambios para que el control de convencionalidad dejara de realizarse por un órgano específico y se llevara a cabo por todos los jueces y tribunales y por toda autoridad encargada de resolver casos específicos. Esta resolución fue aceptada la Suprema Corte de Justicia de la Nación en junio 2011, casi de forma paralela a la reforma constitucional relativa (Angulo Jacobo, 2013).

habían sido generalmente condicionados a la comprobación de una legal estancia. Hoy, todas las autoridades con las que los migrantes pudieran llegar a tener contacto (migratorias y no migratorias), están obligadas a respetar sus derechos humanos.

La relevancia práctica de esta consideración va más allá de que se puedan y deban aplicar directamente los tratados internacionales en casos concretos. La estipulación de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos se encuentran en la cima de la jerarquía normativa significa que en sus resoluciones los intérpretes de las normas deben aplicar todos los demás cuerpos normativos ajustándose en dicha interpretación al contenido de los tratados internacionales. De esta manera, a partir de 2011, cuando se trata de controversias o casos directamente relativos o de algún modo relacionados con derechos humanos, se debe hablar no sólo de control de constitucionalidad, sino también de control de convencionalidad; esto es, que se ha de tomar como baremo de valoración de la actuación de toda autoridad no sólo la Constitución, sino también los tratados internacionales de la materia. De igual modo, resulta relevante que con esta reforma el control de convencionalidad no es facultad exclusiva de los tribunales de la federación, sino que toda autoridad federal o local se encuentra en la obligación de llevarlo a cabo. En términos técnicos, se pasó de un control vertical o concentrado de la Constitución, a un control difuso de la convencionalidad (Angulo Jacobo, 2013).

Lo descrito hasta aquí en relación al reconocimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano hace comprender que dicha reforma reviste singular importancia para el acceso a la justicia en general y lo relativo a los derechos de los migrantes en particular. Respecto del acceso a la justicia considerando, entre otros aspectos, que son los tribunales y jueces los agentes del Estado encargados de administrarla, y con estos cambios constitucionales deben hacerlo teniendo en cuenta en todo momento el contenido del derecho internacional de los derechos humanos. Respecto de los derechos de los migrantes, debido a que en la nueva Ley de migración (también promulgada en 2011) se expresa reiteradamente la preocupación por la protección de sus derechos humanos; en este sentido, ambas reformas, la de migración y la de los derechos humanos, si se les considera combinadas y se las articula, se refuerzan mutuamente y refuerzan los postulados de respeto y garantía de los derechos humanos para los migrantes. Desde luego, no hay que pasar por alto que, ante el escenario de violencia que afecta a los migrantes recién ahondado en el capítulo anterior, las reformas

constitucionales y legales en materia de víctimas del delito, también se hacen extensivas a este grupo e incrementan su esfera de derechos.

3.2 Los derechos humanos de los migrantes

Para conocer cuáles son los derechos humanos de las personas migrantes se refieren aquí los principales instrumentos signados en sede internacional, tanto del sistema universal, como del sistema interamericano. Se acude, respectivamente, a la Declaración Universal de Derechos Humanos, y a los Pactos Internacionales de derechos civiles y de derechos sociales, económicos y culturales; así como a la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948) y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). En todos estos instrumentos se encuentran consignados derechos que corresponden a todas las personas en general, incluidas, desde luego, las personas migrantes.

La movilidad humana ha sido una de las preocupaciones recurrentes del sistema internacional de derechos humanos; por esta razón, se han adaptado algunos instrumentos tendientes a la protección de las personas que se han visto obligadas a desplazarse. Así, en 1951 se adoptó en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual, de acuerdo con Ghosh (2008: 43) se instrumentó para atender las necesidades de los refugiados provenientes de los ex países comunistas¹⁰¹; aunque desde luego ha servido para promover la protección de otros grupos de refugiados alrededor del mundo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido uno de los organismos que de manera recurrente se han mostrado interesado en la protección de los derechos de personas migrantes; ejemplos de esta preocupación son los Convenios 97 y 143 adoptados por esta organización; el primero celebrado en 1949 y el segundo en 1975.

Sin embargo, el instrumento temático más importante en el que se establecen derechos para migrantes resulta ser la *Convención internacional sobre la protección de los Derechos*

¹⁰¹ El hecho de que se haya diseñado con ese perfil, es para Ghosh la razón por la cual la Convención sobre refugiados no alcanza a cubrir las necesidades de otros individuos y grupos, entre los que se encuentran “las víctimas de la migración forzada como consecuencia de luchas intestinas, conflictos armados y violencia generalizada”, las víctimas de desastres naturales y algunos otros desastres causados por el hombre que tienen como consecuencia la violación masiva de los derechos humanos.

de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares (en lo sucesivo simplemente la Convención), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990¹⁰². Inmediatamente después fue puesta a disposición de la comunidad internacional para las correspondientes firmas y ratificaciones; sin embargo, entró en vigor hasta el 1 de junio de 2003, pues el proceso para alcanzar el número de ratificaciones necesarias para ello fue bastante lento¹⁰³. El Estado mexicano suscribió dicha Convención en mayo de 1991, pero la ratificó hasta 8 de marzo de 1999, lo que significa que durante casi una década, dicho instrumento no formó parte del sistema jurídico nacional y no tuvo efectos vinculantes¹⁰⁴.

¹⁰² Para la creación de los instrumentos de protección a la movilidad humana, en el derecho internacional se parte del supuesto de que dicha movilidad puede ser dividida en dos grandes rubros. Por un lado, aquella motivada por razones económicas, en donde las personas tratan de encontrar mejores oportunidades laborales en países distintos al que habitan. Por otro lado, en el derecho internacional se entiende que algunas personas se ven obligadas a abandonar su país de origen debido a las circunstancias extraordinarias de violencia, desastre natural o algunas similares; se trata de los refugiados, y se considera que estas personas merecen un régimen jurídico diferenciado. De hecho, tal como ya se ha mencionado, algunas de las primeras referencias o antecedentes normativos relacionados con la movilidad humana en materia de derechos humanos, tienen que ver con los refugiados que han producido las guerras modernas. La Convención para protección de los trabajadores migrantes claramente se refiere al primer grupo.

¹⁰³ En cuanto texto jurídico, la Convención es el resultado de tres décadas de trabajo, las que comenzaron en 1972; fecha en la que el Consejo Económico y Social emitió la resolución 1706, en la que se ponían de manifiesto las situaciones de transporte ilegal de mano de obra hacia algunos países europeos, proveniente principalmente de países africanos; de acuerdo con el informe, estos trabajadores padecían condiciones parecidas a la esclavitud y al trabajo forzoso. En ese mismo año la Asamblea General, en su resolución 2920, condenó la discriminación en contra los trabajadores extranjeros, y pidió a los gobiernos que pusieran un alto a dichas prácticas. En 1973 el Consejo Económico y Social emitió una solicitud que derivó en la elaboración de un informe a cargo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, publicado en 1976 en el que se señalaban dos problemas concretos en relación a la migración contemporánea; por un lado, el tráfico clandestino o ilícito e personas, y por el otro, el trato discriminatorio que recibían los trabajadores migratorios en los Estados de destino. Como resultado, se recomendó la redacción de una Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los trabajadores migratorios. Esta recomendación fue recogida en la Conferencia Mundial para combatir el racismo y la discriminación celebrada en Ginebra en 1978; y para 1980 se estableció un grupo de trabajo abierto a todos los Estados miembros para redactar la convención, invitando también a organizaciones y órganos internacionales como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Desarrollo Social, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la salud. Este grupo de trabajo, que se reunió en sesiones anuales, terminó la redacción de la Convención en 1990 (OACNUDH, 2006; 2).

¹⁰⁴ La firma de una declaración internacional en materia de derechos humanos por parte de un Estado, si bien no constituye para éste una obligación vinculante, sí significa que dicho Estado se compromete a guardarse de realizar actos que vayan en contra de los objetivos y contenido del documento, así como a someter dicho documento a un análisis interno o nacional para su ratificación; ésta, por su parte, significa la confirmación por parte de un Estado de acatar las disposiciones contenidas en las convenciones o tratados y, por tanto, se reconocen como instrumentos jurídicamente vinculantes. En México, la firma de un tratado internacional corresponde al Ejecutivo como titular de la política exterior; más debe ser ratificado por el Senado para considerar que sus disposiciones forman parte ya del sistema jurídico nacional, y para que sea confirmado el

Ahora bien, para la creación de los instrumentos de protección a la movilidad humana en el derecho internacional se parte del supuesto de que dicha movilidad puede ser dividida en dos grandes rubros. Por un lado, aquella motivada por razones económicas, en donde las personas tratan de encontrar mejores oportunidades laborales en países distintos al que habitan. Por otro lado, en el derecho internacional se entiende que algunas personas se ven obligadas a abandonar su país de origen debido a las circunstancias extraordinarias de violencia, desastre natural o algunas similares; se trata de los refugiados, y se considera que estas personas merecen un régimen jurídico diferenciado. De hecho, tal como ya se ha mencionado, algunas de las primeras referencias o antecedentes normativos relacionados con la movilidad humana en materia de derechos humanos, tienen que ver con los refugiados que han producido las guerras modernas. La Convención para protección de los trabajadores migrantes claramente se refiere al primer grupo.

Por supuesto, esta distinción de los instrumentos de derechos humanos en función de las causas que originan la movilidad humana no hace sino promover la creación de estatus jurídicos diferenciados, en lugar de promover una protección amplia y general para todos los casos de movilidad humana; sin que lo dicho signifique que se desconozcan las distinciones de cada caso (Ghosh, 2008).

En cuanto al contenido, la Convención establece un régimen amplio de derechos a favor de los trabajadores migratorios y sus familiares, comenzando por enunciar un principio de no discriminación en los artículos 1 y 7; conforme al cual, los Estados parte se comprometen a respetar una base mínima de derechos a los migrantes y sus familiares, sin distinción alguna por motivos de “sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”. Este listado es enunciativo, no limitativo; por lo cual debe entenderse que cualquier otro motivo queda cubierto por este principio.

En relación a los derechos civiles de los migrantes, la Convención garantiza el derecho a la vida (art. 9), el derecho a la integridad física y por consiguiente el derecho a no sufrir

compromiso del Estado mexicano en el ámbito internacional, esto de acuerdo con lo que disponen los artículos 76, 89-X y 133 constitucionales y la Ley sobre celebración de tratados.

torturas, tratos inhumanos o degradantes ni penas crueles (art. 10), el derecho a la personalidad jurídica¹⁰⁵ (art. 24), el derecho de libre expresión o de libre manifestación de las ideas (art. 13), la libertad de pensamiento y de culto religioso (art. 12), a no ser molestado en su vida privada y comunicaciones (art. 14), así como a no ser privado o molestado en sus bienes (art. 15).¹⁰⁶

Es importante destacar el derecho a la personalidad jurídica (art. 24) pues esto significa reconocer a los migrantes como sujetos de derecho; y es que esto, que pudiera parecer una obviedad, es en realidad de capital importancia, ya que lo contrario sería admitir situaciones como la esclavitud; la cual, jurídicamente significa la negación del individuo como sujeto de derechos y obligaciones. De ahí la relevancia de este artículo, puesto que de esta Declaración se desprende la posibilidad jurídica de que los migrantes puedan reclamar todos los demás derechos, y también contraer obligaciones. En materia de procuración de justicia esto implica la posibilidad de acudir por sí y por propio derecho, ante las autoridades ministeriales o fiscalías a denunciar un delito.

Por supuesto, tratándose de un instrumento jurídico que se refiere a la movilidad humana la Convención reconoce y garantiza el derecho de libre tránsito. Conforme al artículo 8, migrantes y sus familiares podrán entrar y salir de cualquier Estado, incluido su Estado de origen; y en su caso retornar al mismo. Ahora bien, al igual que los demás derechos humanos, el ejercicio de este derecho queda subordinado al acatamiento de las leyes correspondientes, en este caso a la legislación migratoria de los países de origen, destino o tránsito. En este sentido, la Convención reconoce la soberanía migratoria de cada país y es insistente en señalar que ella misma no puede ser interpretada en el sentido de autorizar a los migrantes el incumplimiento de las leyes de los países de acogida o de tránsito. Por lo cual, el derecho de libre tránsito en realidad se puede expresar como la posibilidad de

¹⁰⁵ El reconocimiento de la personalidad jurídica equivale a reconocer a los migrantes como sujetos de derecho. Esto, que pudiera parecer una obviedad, es en realidad de capital importancia, ya que lo contrario sería admitir situaciones como la esclavitud; la cual, jurídicamente significa la negación del individuo como sujeto de derechos. De ahí la relevancia de este artículo, puesto que de esta Declaración se desprende la posibilidad jurídica de que los migrantes puedan reclamar todos los demás derechos.

¹⁰⁶ El artículo 32 concede dos importantes garantías en relación a su situación patrimonial y la salvaguarda de sus bienes, la primera de ellas consiste en la posibilidad de que los trabajadores migrantes pueden introducir en el país de acogida sus enseres domésticos, e igualmente pueden sacarlos del país al término del periodo de su estancia; la segunda tiene que ver con los ingresos que perciban como fruto de su trabajo; al respecto, la Convención garantiza que los trabajadores migrantes puedan enviar sus ahorros o remesas a sus familias en el Estado de origen.

trasladarse entre fronteras, en tanto se hayan cumplido los requisitos que las leyes respectivas exigen para ello, lo que da lugar a suponerlo como un derecho a medias, supeditado al derecho y a las políticas migratorias que de manera interna cada Estado quiera imponer (Delgado, 2013).

Los derechos políticos de los trabajadores migratorios también son objeto de protección en la Convención. El artículo 41 señala que estas personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser votados en elecciones públicas celebradas en ese Estado de conformidad con la legislación aplicable¹⁰⁷. Pero el instrumento va más allá, y sugiere que los Estados de destino permitan a los trabajadores migrantes la posibilidad de participar en las decisiones que se tomen relativas a la vida de las comunidades locales en las que residan (art. 42).

Como es de esperarse, la Convención hace especial énfasis en los derechos a favor de los migrantes en su calidad de trabajadores asalariados, puesto que es a este grupo humano en particular al que se dirige; es decir, se refiere a sus derechos económicos, sociales y culturales; por lo cual, esta parte de la Convención debe ser interpretada en relación con el Pacto relativo a esta clase de derechos. La Convención en su artículo 25 exige que a los trabajadores migratorios se les otorgue el mismo trato que a los trabajadores nacionales en lo relativo a remuneración y otras condiciones de trabajo como el horario o las jornadas laborales, el descanso semanal, las vacaciones pagadas, la seguridad social, la salud, el pago de horas extras, y todos los demás derechos que la legislación nacional, la costumbre o los contratos colectivos de trabajo reconozcan a las personas que realizan el mismo trabajo que el migrante desempeña. Por su parte, en el artículo 26 se les reconoce a los trabajadores migrantes el derecho de afiliarse a sindicatos y por lo tanto, a participar en

¹⁰⁷ En el caso de México, la posibilidad de que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan votar es algo bastante reciente; de hecho se puede considerar algo tardío si se toma en cuenta que la Convención se ratificó en 1990, y la reforma que otorga el voto a los residentes en el extranjero tuvo lugar hasta 2007. De acuerdo con algunos trabajos que han observado el ejercicio de este derecho, el voto de los mexicanos en el extranjero no ha sido lo numeroso que se esperaba teniendo en cuenta la cantidad de mexicanos que residen fuera del país; sin embargo, en muchos casos se ha beneficiado a migrantes que han logrado tramitar sus credenciales para votar, y de este modo les ha permitido contar con un documento oficial de identificación; lo cual, aun en el caso de los trabajadores indocumentados, es una forma de llevar a cabo números tramites en el Estado de acogida, principalmente los Estados Unidos. Algunos de los trabajos de Leticia Calderón Chelius que son un referente en México para ahondar en el tema, son: *Los superhéroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior* (2010), y *En busca del voto perdido: análisis del resultado del voto en el exterior en la elección presidencial mexicana de 2006* (2007).

todas las actividades de este tipo de organizaciones de los trabajadores. En el artículo 54 se prevé la posibilidad de que los trabajadores migratorios puedan acceder a los programas de protección contra despidos, subvenciones al desempleo y el ingreso de programas de capacitación para el trabajo; a fin de que si es despedido, disponga de las condiciones para buscar un nuevo empleo, cuando su permiso de residencia no dependa del trabajo del cual fue despedido. A todo esto, en el mismo artículo, se les reconoce a los trabajadores migrantes una garantía de acceso a la justicia en materia laboral, a fin de que pueda acudir a los tribunales a litigar la violación de cualquiera de los derechos violentados. Todavía en el rubro de los derechos económicos, sociales y culturales, se debe mencionar que la Convención promueve la integración familiar, la educación para los hijos de los migrantes, y exige de los Estados parte respeto a la identidad y prácticas culturales de los migrantes, incluido el uso de su lengua materna. Todo esto, sin que el ejercicio de estos derechos represente menoscabo de los derechos de las demás personas, ya sean propias del Estado de empleo o de otros migrantes.

De igual forma, en la Convención se enumeran y detallan los derechos de seguridad jurídica de los trabajadores migrantes, entre los que se cuentan los derechos que se hacen valer ante las mismas autoridades migratorias, así como el derecho de acceso a la justicia. La autorización (o negación) para internarse en un país, las revisiones de la situación migratoria de las personas, y la posibilidad de acudir ante los tribunales o autoridades competentes para recurrir las resoluciones relativas a la situación migratoria, o para exigir los derechos laborales adquiridos; así como la necesidad de denunciar cuando se es víctima de delito, o de enfrentar una acusación sobre hechos delictivos; son todas ellas, situaciones relacionadas con el acceso a la justicia, según fue definido en el capítulo primero de este trabajo. Por la importancia que reviste este derecho para el tema que aquí se trata, a continuación se transcribe el contenido de la primera fracción del artículo 18, el cual se expresa en los siguientes términos:

Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia. Tendrán derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

El derecho de acceso a la justicia debe ser traducido en una serie amplia de garantías relacionadas con la defensa de cualquier derecho que las personas necesiten hacer valer.

No obstante, debido a la vulnerabilidad en que suelen estar los migrantes cuando son acusados de la comisión de algún delito, la Convención pone especial atención en desglosar una serie de garantías contenidas de los artículos 16 a 19, las cuales deberán observarse y respetarse en caso de que se hallen sujetos a proceso, entre las que destacan la de permitir la asistencia consular, el apoyo de un intérprete cuando no entienda el idioma en que se desahogan las actuaciones, y que pueda designar o que se le designe un abogado que sustente su defensa.

En cuanto a la migración irregular, la Convención toma postura en el sentido de considerar que es un escenario que pone riesgo a los propios migrantes, por lo que los Estados parte deben hacer lo posible por erradicarla; lo cual no significa que se dejen de reconocer los derechos humanos de las personas que se encuentran en esta condición; esta es una tarea por demás compleja que implicaría, entre seguramente muchas otras cosas, no sólo una postura más flexible por parte de los Estados receptores, sino también, mejores condiciones de vida en los lugares de origen, a fin de que la migración sea vista sólo como una opción más, y no como una necesidad o casi que única opción. Por la importancia que reviste para este trabajo, a continuación, me permito transcribir algunos párrafos relativos, contenidos en el preámbulo de este instrumento normativo:

Teniendo presente que los problemas humanos que plantea la migración son aún más graves en el caso de la migración irregular, y convencidos por tanto de que se debe alentar la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migratorios, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales,

Considerando que los trabajadores no documentados o que se hallan en situación irregular son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores y que para determinadas empresas ello constituye un aliciente para buscar ese tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal,

Considerando también que la práctica de emplear a trabajadores migratorios que se hallen en situación irregular será desalentada si se reconocen más ampliamente los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migratorios y, además, que la concesión de determinados derechos adicionales a los trabajadores migratorios y a sus familiares que se hallen en situación regular alentará a todos los trabajadores migratorios a respetar y cumplir las leyes y procedimientos establecidos por los Estados interesados.

En concreto, en los artículos 68 y 69, la Convención exige a los Estados parte tomen las medidas pertinentes para desalentar y, de ser posible, erradicar la migración irregular,

así como el empleo de personas en tal condición. Entre estas medidas se pueden contar la detección de información falsa o engañosa concerniente a la emigración, impedir los flujos clandestinos de migrantes, así como perseguir y sancionar a bandas criminales dedicadas al tráfico de personas; o el imponer sanciones a los empleadores que utilicen migrantes irregulares en sus negocios. A todo esto, los Estados parte se comprometen a proteger a los migrantes irregulares en contra de la violencia que grupos criminales puedan ejercer sobre de ellos, ya sea durante el traslado, ya sea durante su estancia en el país en el que fueran empleados clandestinamente. En este último caso, cuando los migrantes irregulares desempeñen algún trabajo, se deberán respetar sus derechos laborales devengados hasta la fecha en la que trabajaron.

Como se puede observar, es claro el interés que imprimieron los redactores de la Convención en asegurar que pese a la desventaja que les representa su condición, los trabajadores migrantes pudieran contar con protección para sus derechos laborales, así como de otros derechos de carácter cultural. No obstante, el mantenimiento de la distinción entre migrantes regulares e irregulares no en pocas ocasiones ha sido considerado como una forma de mantener una desigual clasificación de las personas; ya que a través de esta dicotomía se mantienen y en cierta forma se ahondan las diferencias en los seres humanos. Así, al mismo tiempo que se refuerza la diferencia entre nacionales y extranjeros, se hace hincapié en la distinción entre migrantes documentados y migrantes indocumentados, estableciéndose así categorías diferenciadas de ejercicio de la ciudadanía, una cada vez más reduccionista que la anterior (Vargas Llovera, 2011), lo que, como se ha señalado, da lugar a una condición de derechos también disminuidos que dificultan el tránsito hacia una ciudadanía completa y en la escalada de la estratificación social.

Algunos autores enderezan sus críticas en otro sentido; así por ejemplo, Ortiz Ahlf (2013: 67) señala que en realidad el documento no regula ningún derecho nuevo aunque diga regular la materia migratoria. De la misma opinión es Yau (2005), aunque agrega que si bien la Convención no crea nuevos derechos, al explicitar algunos derechos señalados en otros instrumentos amplía el espectro protector de los mismos a todas las personas migrantes. Lo cierto es que como ya se indicó, todos estos derechos ofrecen una gama protectora más o menos amplia que constituyen un hito para la salvaguarda de derechos de los migrantes; lo que no significa que dicho instrumento no sea o deba ser objeto de críticas que den la pauta para el mejoramiento de derechos de los migrantes que impliquen

más y mayores compromisos por parte de los Estados para con ellos. Gortázar y Fernández (2011:111-112), señalan como defecto del documento el hecho de que a la fecha no se hayan adoptado normas protectoras de los derechos que contempla a través de protocolos facultativos, aspecto que no debe verse como cualquier cosa, ya que es a través de tales protocolos que se establecen las obligaciones y lineamientos de carácter programático para buscar la efectividad de contenido de las Convenciones o Pactos.

El verdadero problema con la Convención, sin embargo, radica quizá en el bajo número de adhesiones con las que cuenta. De hecho, tuvieron que pasar trece años desde su firma en 1990 para que lograran obtener las veinte adhesiones mínimas requeridas para pudiera entrar en vigor, lo cual sucedió hasta 2003¹⁰⁸. A la fecha, sin embargo, ninguno de los países industrializados de Europa, ni Estados Unidos ni Canadá en América del Norte, ni países emergentes como China, Rusia o Brasil, la han suscrito siendo que hoy son los principales receptores de trabajadores migrantes y que por consiguiente son sus economías las que más se benefician de esta mano de obra. Por supuesto, esta situación claramente pone en entredicho la efectividad de las previsiones del documento. Sin duda, de ser reconocido por los principales países receptores de migrantes, el instrumento coadyuvará a la generación de cambios significativos en el tratamiento de la migración irregular y sus derechos humanos al generar efectos vinculantes para ellos; además, al reconocer en sus legislaciones internas los derechos de los migrantes señalados en la Convención, se obligarían a instrumentar acciones para hacer efectivos dichos derechos.

Dentro de estas críticas, la actuación del Estado mexicano frente a la Convención genera ciertas dudas. En primer lugar, porque siendo reconocido como un país con añeja tradición de “emisión y recepción”¹⁰⁹ de migrantes (asilados y refugiados, principalmente), se adhiere

¹⁰⁸ Para el 2013 habían suscrito y ratificado la Convención Albania, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladés, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kirguistán, Lesoto, Libia, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Paraguay, Perú, Ruanda, Senegal, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, San Vicente y las Granadinas, Siria, Tayikistán, Timor Oriental, Turquía, Uganda y Uruguay. Mientras que por su parte solo la han suscrito sin ratificación Armenia, Benín, Camboya, Camerún, Chad, Comores, Congo, Gabón, Guinea-Bisáu, Liberia, Montenegro, Palaos, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Sierra Leona, Togo y Venezuela.

¹⁰⁹ Debido a la recepción de refugiados europeos y latinoamericanos durante varios periodos del siglo XX, México se ha proyectado en el ámbito internacional como país de recepción y acogida para los migrantes. Sin embargo, su normatividad y sus políticas han sido bastante cerradas a la migración. Al respecto se ahonda en el apartado 4.1

a la Convención hasta 1999, es decir, casi una década después de su adopción. En segundo lugar, porque apelando al derecho internacional sobre tratados, México hace reserva expresa sobre el contenido del párrafo 4 del artículo 22 de la Convención¹¹⁰, que contempla el derecho de audiencia para no ser expulsados del país, alegando incompatibilidad de ese numeral con la facultad del Ejecutivo para expulsar extranjeros prevista en el artículo 33 constitucional. Facultad que Yankelevich (2003) considera el bastión de la áspera política de inmigración que ha prevalecido en la práctica en el México postrevolucionario.

Es necesario señalar que el Estado Mexicano dejó pasar más de dos décadas para, en relación a la adopción de la Convención (1990) y más de una década desde su adhesión a la misma (1999), para iniciar los cambios normativos internos en materia migratoria que se desprenden de la Convención. Por ejemplo, es hasta 2008 que se despenaliza la migración irregular, aunque la Convención solicita expresamente que no se le considere delito sino falta administrativa; y es hasta apenas en el año 2011 que se despliegan las reformas constitucionales referentes al famoso artículo 33 constitucional, y que se aprueba la Ley de migración. Esta criticable parálisis legislativa en materia migratoria se agrava aún más considerando que México insistía en ver la paja en el ojo ajeno, más no la viga en el propio, lo que se dice en razón de los reclamos indirectamente planteados por México a los Estados Unidos por el maltrato dado a los migrantes mexicanos en ese país –regulares e irregulares¹¹¹. No obstante, el maltrato dado por México a los migrantes en tránsito también es cuestionable; y es una situación que a la luz de los tratados internacionales en derechos humanos es necesario no sólo reconocer, sino también revertir y subsanar.

¹¹⁰ El contenido del párrafo 4 del artículo 22 de la Convención es el siguiente: 4. Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta tanto se haga dicha revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión. El artículo 33 de la Constitución sufrió también modificaciones como parte del paquete de reformas migratorias de mayo de 2011; así, la garantía de audiencia alcanza también a estos extranjeros.

¹¹¹ Un ejemplo de estos reclamos indirectos donde México ocupó las facultades de consulta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son las Opiniones Consultivas OC 16/99 sobre la asistencias consular a migrantes en el debido proceso legal, y la OC 18/03 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Para estas fechas, no sólo era ya evidente el incremento en el flujo de migrantes centroamericanos en tránsito por nuestro país, sino también, los problemas de violencia hacia ellos en la frontera sur. Los derechos que México buscaba se respetaran a sus connacionales migrantes, no estaban siendo respetados a migrantes indocumentados en su territorio.

Con todo, no se puede dejar de reconocer que existe un marco normativo internacional destinado a la protección de los migrantes, y que aun cuando la situación de los migrantes irregulares pudiera parecer desatendida por los instrumentos de derechos humanos, en apego al principio de aplicar la interpretación que más beneficie a las personas (principio pro persona), se debe promover una interpretación de la Convención que sea acorde con los cuerpos generales de derechos humanos, como lo es la Declaración Universal, a través de la cual se logren cubrir algunos de los problemas o vacíos que se considera afectan por ahora a la Convención. De una interpretación tal se desprende que en general los mismos derechos humanos que le corresponden a los migrantes regulares les deben ser reconocidos a los migrantes irregulares; sin que ello signifique, como la Convención indica, un desconocimiento de las leyes nacionales sobre migración, las cuales a su vez, se esperaría estén armonizadas respecto del contenido de la Convención y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta interpretación se refuerza, si se acude a la Declaración Universal, la cual sostiene, en su artículo segundo que

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Así pues, entre los derechos humanos que se deben reconocer a los migrantes irregulares en cuanto seres humanos se encuentran, el derecho a la vida, el derecho a ostentar una nacionalidad, el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida, el derecho a la integridad física y moral, el derecho a no sufrir esclavitud, el derecho a no sufrir tortura, penas inhumanas, crueles o degradantes, el derecho de acceso a la justicia, la libertad a salir y entrar de su país de origen, el derecho de buscar asilo en caso de persecución; tan sólo por mencionar algunos.

Como se ha señalado en el apartado anterior, luego de las reformas en materia de derechos humanos en México, el marco normativo internacional relativo forma parte del sistema jurídico mexicano de manera plena. Su aplicación es obligatoria para todas las autoridades, y en los tres niveles de gobierno. Esto significa que el marco jurídico nacional ha sido ampliado y comprende ahora esas normas internacionales. De ahí que analizar el contenido de esos instrumentos en este apartado haya sido importante para conocer los derechos de los migrantes en el ámbito internacional pero de aplicación nacional. Esto,

dado que en el modelo de Epp, uno de los primeros elementos para un ensanchamiento de los derechos, es precisamente contar un marco jurídico adecuado. De la misma forma, y como se señaló en el capítulo primero, el acceso a la justicia es reconocido también como un derecho humano, lo que significa que consta en las normas internacionales de este corte; por ello, en el siguiente apartado se revisa la manera en la que se halla regulado dicho derecho en el ámbito internacional.

3.3 El acceso a la justicia como derecho humano

El derecho de acceso a la justicia es visto como un derecho autónomo con un contenido propio. Pero es también visto, como ya se ha apuntado, como un “derecho instrumental” dado que se activa cuando se acude a las instituciones formales del Estado en defensa y reclamo de otros derechos. Es pues, un derecho protector que busca asegurar a las personas los medios para demandar o resarcir los derechos que les sean debidos o que les hayan sido violentados; lo cual convierte al acceso a la justicia en un derecho tan sustancial como aquellos que se busca proteger a través de él.

Gracias al abordaje del contenido del derecho de acceso a la justicia ha sido posible ir demarcando el marco de obligaciones y límites a la actuación de los Estados para con los titulares del derecho de acceso a la justicia, así como los medios y procedimientos establecidos para buscar hacerlo efectivo. Al ser uno de los medios idóneos para la protección de los derechos humanos, se encuentra regulado por los principales instrumentos de los Sistemas Universal e Interamericano. Aunque aún no se dispone de un documento específico enfocado a su contenido, es posible enriquecerlo a través de las interpretaciones que de tales disposiciones se han hecho en sentencias u opiniones consultivas, y de otras resoluciones emitidas por los organismos internacionales.

Se suele considerar que el derecho de acceso a la justicia en el sistema universal parte del contenido del artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dicho artículo establece que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. Pero en realidad, el de acceso a la justicia es un derecho que se ubica en diversos numerales de la Declaración, no sólo

en el artículo 8. La misma Declaración lo dota de un alcance más amplio relativo a los derechos de los que goza una persona que demanda derechos ante los tribunales, o las personas que se encuentran sujetas a proceso como acusados. Por ello, es necesario ubicar los diversos numerales que directa o indirectamente contienen disposiciones relativas o vinculadas al derecho de acceso a la justicia, y realizar una interpretación integral de la Declaración.

Con base en lo anterior se puede señalar aquí que además del artículo 8, las otras disposiciones de la Declaración relacionadas de manera directa con el derecho de acceso se ubican en los numerales 5, 7, 9, 10, 11 y 28. El artículo 5 prohíbe la tortura, penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esta disposición es general, con independencia del tipo de justificación con base en la cual se pretendan imponer tales penas. El artículo 7 dispone la igualdad de las personas ante la ley y el derecho a su igual protección, misma que se extiende desde luego a procedimientos y procesos donde se ejerza el derecho de acceso a la justicia. El artículo 9 prohíbe las detenciones y los destierros arbitrarios. El artículo 10 señala el derecho de toda persona para, en condiciones de igualdad, ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella planteada en materia penal. También en materia penal, el artículo 11 dispone la presunción de inocencia, y el derecho a un juicio público desahogado con todas las garantías procesales necesarias para su defensa; establece asimismo el principio de irretroactividad de la ley en materia penal. Finalmente, el numeral 28 señala el derecho de toda persona para que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos; esto es, la previsión del establecimiento de un sistema internacional de derechos humanos obligatorio para los Estados y garantista de los derechos de las personas.

A su vez, existen disposiciones relacionadas con el derecho de acceso a la justicia en la Declaración Universal. Visto así, el acceso a la justicia significa mucho más que acudir a los tribunales a reclamar un derecho. Es una red amplia con la que se busca proteger el resto de los derechos humanos, y que contiene principios que deben observarse para asegurar que el ejercicio del derecho sea efectivo (libertad, igualdad, justicia en sentido teleológico); incluye también restricciones para frenar los abusos institucionales (tortura,

discriminación) cuyas prácticas vulneran, violentan o simplemente dejan sin efecto este derecho.

Otro instrumento en el cual se desarrolla con más amplitud el derecho de acceso a la justicia es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Aquí también se suele señalar que el derecho de acceso a la justicia se ubica en un artículo único, en este caso el artículo 14; esto quizá por el amplio contenido de derechos y principios procesales que se plasman en ese numeral el cual, de hecho, es el más largo de toda la primera parte del instrumento. Entre los derechos contemplados en el artículo 14 se encuentran: igualdad ante los tribunales y cortes de justicia; substanciar los casos civiles y las causas penales ante un tribunal competente, independiente, imparcial y previamente establecido por la ley; el principio de presunción de inocencia; en el desarrollo de un proceso penal, los derechos de: ser informado, en un idioma que comprenda, de la naturaleza y las causas de la acusación en su contra formulada; disponer del tiempo y los medios adecuados para la formulación de su defensa; comunicarse con su defensor y, en caso de no contar con alguno, a que se le proporcione uno de oficio; ser juzgado sin dilaciones u obstáculos; a estar presente en el desarrollo del procedimiento; a interrogar a los testigos de cargo y a proporcionar testigos de descargo; a ser asistido gratuitamente por un intérprete cuando lo requiera; a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable; a recibir una indemnización en caso de haber recibido una pena producto de un error judicial; a apelar ante un tribunal superior el fallo condenatorio o la pena que le haya sido impuesta; y a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos. Para los procedimientos aplicables a los menores de edad a efectos penales, el artículo señala que deberá tomarse en cuenta tal circunstancia, además de enfatizar la importancia de estimular su readaptación social.

Sin embargo, otros numerales del Pacto contemplan también disposiciones al respecto de manera directa. En el artículo 10 se establecen los derechos de las personas privadas de la libertad en términos generales y en términos penales de manera específica. En el primer caso señala que toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Respecto de los derechos de las personas privadas de su libertad por causas penales, el mismo artículo señala que deberá prevalecer la separación de procesados y condenados, así como la de menores respecto de adultos; se establece igualmente que la finalidad del régimen penitenciario serán la reforma y readaptación de los penados. El artículo 11, por su parte, asegura que nadie será

encarcelado o privado de la libertad por no poder cumplir una obligación contractual o de carácter civil.

Otros numerales del instrumento es posible relacionarlos de manera indirecta con el tema que aquí nos ocupa; ellos son los artículos 3 y 16. El artículo 3 del Pacto señala el compromiso de los Estados Parte para garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de los derechos civiles y políticos de dicho instrumento, lo que desde luego se extiende al derecho de acceso a la justicia, donde se debe señalar la doble desventaja para las mujeres en razón del sistema de justicia sexista institucionalizado. El artículo 16 del Pacto retoma el contenido del artículo 6 de la Declaración, y señala que “todo ser humano tiene derecho en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”, lo cual resulta fundamental para iniciar cualquier procedimiento ante las instancias de procuración o administración de justicia.

Visto así, el derecho de acceso a la justicia va mucho más allá de los aspectos procesales previstos en el artículo 14 del Pacto. En realidad resulta poco afortunado citar únicamente dicho artículo 14 cuando se trata de fundamentar el derecho de acceso a la justicia dado que, como se ha visto, se vincula directamente con otros diez artículos del instrumento. Considerando una relación indirecta lo hemos enlazado con otros dos artículos del mismo documento, aunque se podría vincular con otros más. De esta forma se puede decir que trece de los veintisiete artículos del Pacto que enmarcan diversos tipos de derechos civiles y políticos se relacionan de forma directa o indirecta con el derecho de acceso a la justicia, lo que deja ver la importancia que reviste por sí mismo este derecho.

Ortiz Ahlf (2011:5-6) considera que además de los instrumentos anteriores es necesario revisar algunas de las resoluciones de Naciones Unidas que abordan el tema. Menciona entre ellas: Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura (1985), Directrices sobre la función de los fiscales (1990), Principios sobre la función de los abogados (1990), Código de Conducta para los encargados de hacer cumplir la ley (1979), Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (1990), Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (1989), Reglas mínimas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing) (1985), Reglas para la protección de menores privados de la libertad (1990), Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas

a cualquier forma de detención o prisión (1998), Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos (1977), y los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (1990). La autora considera que tales resoluciones “fueron formuladas como instrumentos para lograr la debida aplicación e incorporación de las normas internacionales de derechos humanos relativas al derecho fundamental de acceso a la justicia”. Reconoce, sin embargo, que no en pocas ocasiones el contenido de las resoluciones resulta de complicada implementación, por su falta de precisión.

Los derechos y principios revisados se refieren de manera primordial a la materia penal, aunque pueden ser aplicados a otros aspectos y tipos de procedimientos de la vida jurídica. Lo anterior es comprensible si se tiene en consideración que en esta materia la más de las veces lo que está en riesgo es la libertad personal y, en algunos países, incluso la vida; ambos, derechos sin parangón y de primer orden para hacer efectivos el resto de los derechos humanos. Aunque buena parte de estos derechos se hallaban ya regulada en la legislación nacional, tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, obligarse a pensar en ellos en términos de derechos humanos reafirma la idea de dignidad de la persona humana con independencia de aspectos tales como la condición jurídica de un extranjero en un determinado Estado. Los derechos aquí enunciados para los migrantes particular, y en materia de acceso a la justicia en específico, son correlativos de obligaciones oponible a los Estados parte de los sistemas universal e interamericano, lo cual es importante comprender pues en razón de ello es que se le puede exigir al Estado el sentido en el que debe desplegar su actuación para proteger y garantizar los derechos, y por ello se ahonda en el punto en el siguiente apartado.

3.4 Las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos

La idea de derechos humanos, al igual que la de cualquier otra figura jurídica, implica una relación en la que se distinguen al menos dos partes, un titular del derecho y un obligado que debe otorgar una prestación o prestaciones que se corresponde con el derecho en cuestión. En el caso de los derechos humanos por lo general se prefiere enfocarlos desde el ángulo del titular del derecho dejando de lado la cuestión de las obligaciones. En contraste, en México, Daniel Velázquez y Sandra Serrano (2013) han comenzado un

enfoque de estudio en el que se acercan al tema de los derechos humanos preferentemente desde el punto de vista de las obligaciones que éstos generan, las cuales corresponden primordialmente al Estado. Estos autores parten de la consideración de que tradicionalmente se ha promovido una visión en la que pareciera que solamente existen dos tipos de obligaciones: para el caso de los derechos de primera generación, la de respetar el goce y disfrute del derecho, absteniéndose de intervenir en la esfera jurídica de los gobernados; y del lado de los derechos económicos y sociales, la de proporcionar un servicio para proveer a ese derecho. Sin embargo, investigaciones como la de estos autores¹¹², sugieren que en realidad para todos y cada uno de los derechos humanos reconocidos en los catálogos correspondientes, es posible señalar de manera simultánea obligaciones de respetar, de proporcionar y de promover, amén de otras exigencias, como las de garantizar e investigar, sólo por mencionar algunas.

De acuerdo con estos autores la obligación de respetar “constituye la obligación más inmediata y básica de los derechos humanos, en tanto implica no interferir con o poner en peligro los derechos” (Velázquez y Serrano, 2013; 44). Se trata de la obligación clásica relacionada con la obligación estatal de no intervenir o perturbar el goce y disfrute de un derecho. Esta obligación le corresponde a todo órgano y funcionario del Estado; de los tres poderes y de cualquiera de los tres niveles. En una interpretación amplia debe abarcar órganos descentralizados y desconcentrados; y en el caso de México incluye a las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas¹¹³. Además, siguiendo la postura iniciada por el Tribunal Constitucional Alemán, hoy día es posible sostener que los particulares también son sujetos obligados en materia de derechos humanos (Mijangos y González, 2007).

En relación con la obligación de proteger, de acuerdo con Velázquez y Serrano (2013, 46) ésta se encuentra “dirigida a los agentes estatales en el marco de sus respectivas funciones

¹¹² A partir de una revisión a la bibliografía especializada, lo que Velázquez y Serrano hacen en su propuesta es desarrollar el contenido del último párrafo del artículo 1o Constitucional, recién transcrito líneas arriba: “todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.

¹¹³ “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS RECONOCIDAS POR EL ARTÍCULO 3o, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS DEL ESTADO DE OAXACA”, Amparo en Revisión 369/2007, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Marzo de 2008, Página 1735, novena época, Tesis XIII.1o. 34A.

para crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares y por agentes estatales. Esto supone también la creación de dos formas organizacionales distintas: aparatos de prevención y algunos mecanismos de exigibilidad". En otras palabras, esta obligación requiere la creación de los mecanismos jurídicos, pero también de las instancias o dependencias que brinden de forma eficaz la posibilidad de ejercer los derechos humanos.

Por su parte, la obligación de garantizar "tiene no sólo el objetivo de mantener el disfrute del derecho, sino también el de mejorarlo y restituirlo en caso de violación. Fundamentalmente se trata de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho" (Velázquez y Serrano, 2013, 53). Por último, de acuerdo con estos autores, la obligación de promover "tiene el objetivo de proveer a las personas toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar el derecho. Es decir, el Estado tiene la obligación de que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa, pero también el deber de garantizar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos" (Velázquez y Serrano, 2013, 58).

Velázquez y Serrano son insistentes en señalar que, en diferente medida pero para todos y cada uno de los derechos humanos, es posible desprender los cuatro tipos de obligaciones señaladas, los Estados por tanto deben observar estas obligaciones para poder considerar que están respetando un derecho, o mejor un conjunto de derechos; ya que debido a las características de interdependencia e indivisibilidad, no es posible considerar que los derechos humanos se ejercen y se respetan de forma aislada, sino que el ejercicio de un derecho por lo general refuerza el goce o ejercicio de otros relacionados; de igual forma, el menoscabo en alguno representa una afectación en el goce de otros más.

Así, en el caso del derecho de acceso a la justicia para migrantes se puede considerar que surgen diversas obligaciones a cargo del Estado mexicano, ya sea de respeto, de protección, de garantía y de promoción. Partamos de que el acceso a la justicia se considera un derecho de primera generación, pero contrario a lo que sucede con otros derechos civiles, evidentemente éste no se satisface con una actuación de simple respeto por parte del Estado. Por el contrario, su plena observación exige que se lleven a cabo determinadas acciones encaminadas a crear una infraestructura institucional que se

traduzca en la prestación de la procuración y administración de justicia, y que esta infraestructura se mantenga funcionando bajo mínimos de eficiencia y calidad.

En primer lugar, se trata de crear (y mantener) un marco jurídico adecuado, en el cual se establezcan los lineamientos que permitan certeza en el funcionamiento de los sistemas de justicia. Pero también se requiere instituir a los agentes encargados de operar el sistema (conforme a las previsiones de las leyes correspondientes), y dotarlos de la formación o perfil profesional y los medios económicos y de infraestructura apropiados para cumplir con su función. A todo esto, en el caso específico del acceso a la justicia para migrantes se hace necesario tomar en cuenta que se ha transitado de un modelo en el que las instituciones que prestaban el servicio a la población en general eran las mismas que se encargaban de atender a ese grupo en particular, a un sistema parcialmente especializado que se supone cuenta con personal capacitado para atender la temática correspondiente, y asegurar así no sólo un mejor desarrollo de los procesos, sino también, una mejor atención a los involucrados en los conflictos, en particular, a las víctimas. Sin embargo, las instituciones especializadas no operan de forma autónoma, sino que son dependientes en lo burocrático y en lo financiero de las instituciones generales (procuradurías); además, se hallan sujetas a los mismos sistemas normativos, y repiten sus bajos niveles de rendimiento (véase apartados 6.1 y 6.3).

Estudiar los derechos humanos desde el punto de vista de las obligaciones que generan a cargo del Estado significa, entre otras cosas, estudiar el funcionamiento de la estructura (legal y burocrática) a través de la cual se prestan los servicios correspondientes. Por esta razón, en el presente trabajo, el análisis de derecho de acceso a la justicia para los migrantes exige el examen de tales elementos.

La reforma en materia de derechos humanos en México durante 2011, no deja de ser indicativa del escaso respeto hacia estas normas en la cultura jurídica y política mexicanas. El hecho es que incluso antes de la reforma, ya era reconocida en nuestro sistema jurídico la obligación de acatar el contenido de los tratados internacionales; así mismo, en el transcurso de la última década del siglo pasado y la primera del presente, se generaron

algunos criterios jurisprudenciales que reconocían la necesidad de incorporar el contenido de los tratados de derechos en las resoluciones de autoridades de todo tipo. No obstante, lo cierto es que las prácticas administrativas y judiciales continuaron desestimando por regla general el recurso a los derechos humanos, y por ello fue necesaria la reforma constitucional para poder considerarlos parte integral del sistema jurídico mexicano y por tanto fuera obligatorio para todas las autoridades de todos los niveles y ámbitos, el que se tuvieran en cuenta en sus actuaciones

Por ello es que se puede decir que pese a las posibles críticas desplegadas en contra de los instrumentos específicos que defienden los derechos humanos de los migrantes (véase subapartado 1.1.3), éstos constituyen parámetros que sirven como modelo para las legislaciones nacionales; incluso, antes de llegar a la etapa legislativa, son también parámetro y fundamento de exigencias de la sociedad hacia el Estado para que atienda situaciones concretas; los cambios normativos e institucionales en materia migratoria son un ejemplo de ello en México. Como veremos en el siguiente capítulo, es con base en el derecho internacional de derechos humanos, y desde luego de la evidencia empírica, que organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, plantearon al Estado mexicano reclamos y recomendaciones para ensanchar los derechos de los migrantes en nuestro país, proceso que fue por demás complicado ante la arraigada postura de cierre a la migración que se mantuvo durante prácticamente todo el siglo XX como en seguida se explica.

CAPÍTULO 4

CAMBIOS NORMATIVOS A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN MÉXICO: ANTECEDENTES, ACTORES Y CONTEXTOS

A lo largo de casi todo el siglo XX México se definió, en materia migratoria internacional, como un país de fuerte tradición migratoria hacia los Estados Unidos. No obstante, como ya se vió en el capítulo 2, a finales del siglo pasado e inicios del actual, los patrones migratorios comenzaron a cambiar; pues no se trata ya sólo de los migrantes que se van, sino también de los que retornan (como resultado de las deportaciones masivas por parte del vecino del norte), y de los crecientes flujos de personas que buscan establecerse o utilizar a México como país de tránsito (regular o irregularmente). Estas últimas modalidades, sin embargo, no se habían logrado insertar en la agenda pública de México, por lo que lo relativo a la migración continuaba siendo regulado por una ley promulgada más de treinta años atrás, la cual, ni siquiera en virtud de las reformas sufridas en la década anterior, alcanzaba a responder a las nuevas condiciones y necesidades. Una nueva regulación en materia migratoria era una necesidad social y un reclamo de numerosos actores. Como se debe recordar, en el enfoque de Charles Epp el contenido legal es el elemento inicial de análisis; así, en este capítulo se da cuenta de lo cerrada que la legislación mexicana ha sido respecto de las personas migrantes, y cómo pese al trabajo de diversos actores para impulsar la legislación que hoy se tiene en la materia, estas normas no terminan de ser todo lo protectoras que deberían.

En el primer apartado se realiza un repaso histórico que tiene como objetivo mostrar que pese al discurso conforme al cual se presenta a México como un país abierto a la migración, durante los siglos XIX y XX las leyes relativas mantuvieron normas restrictivas de los derechos de los migrantes, en particular en relación al derecho de acceso a la justicia; siendo incluso posible detectar algunas continuidades en las legislaciones migratorias, que se muestran evidentes también en la Ley General de Población de 1974, la cual estuvo en vigor en buena parte de los años en que se mostró más abundante el flujo de migrantes centroamericanos.

Ya en el siglo XXI, fueron varios las situaciones y los actores que fueron poco a poco convergiendo para impulsar los cambios normativos hasta ahora más significativos de respeto a los derechos humanos de los migrantes. Por un lado, la apertura de México al

escrutinio internacional permitió la generación de informes por parte de algunos organismos y agencias internacionales de derechos humanos que no sólo daban constancia de los problemas que afectaban a los migrantes y sus derechos, sino que además, incluían recomendaciones para atender el problema, entre las que generalmente destacaba actualizar su legislación en materia migratoria y garantizar el acceso a la justicia. Por otra parte, el trabajo de varios grupos de la sociedad civil a favor de los migrantes sirvió—y sigue sirviendo— para visibilizar su vulnerabilidad y la violencia que les afectaba en su tránsito por México, y para darla a conocer a la comunidad internacional, granjeándose así simpatizantes a su causa, lo fue generando más presión para que el Gobierno mexicano tomara acciones más decididas en la materia.

En el segundo apartado de este capítulo se aborda el impacto que el trabajo de algunos de estos actores tuvo en el proceso de cambio normativo a favor de los migrantes, concentrando la atención en el quehacer desarrollado para exigir atención y mecanismos especiales para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Así, se revisa el trabajo y las exigencias planteadas por redes de albergues y casas de migrantes y de organizaciones no gubernamentales mexicanas defensoras de derechos de los migrantes, y por los órganos o agencias especializadas de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos; lo que además sirve aquí de preámbulo para el análisis de la nueva legislación migratoria que se lleva a cabo en el último apartado del capítulo. Se incluye una revisión del trabajo de la LVIII a la LXI legislatura; esto es, a partir del año 2000 y hasta 2011 en que se promulga la actual Ley de migración y se dan las reformas constitucionales en la materia. Con este trabajo se da cuenta de cómo aunque desde esa fecha se generaron algunas iniciativas para impulsar algunos cambios normativos a favor de los migrantes indocumentados y sus derechos, hubo una fuerte resistencia política para abordar el tema a profundidad, pues la mayoría de esas iniciativas fueron rechazadas, dejando que el tema tomara el cariz y las magnitudes que ya hemos aquí comentado.

En el tercer y último apartado se lleva a cabo un análisis a la actual ley de migración promulgada en 2011, fruto de un largo proceso en el que se pretendió incluir la opinión de expertos y organizaciones de la sociedad civil y que se ha publicitado como un esfuerzo por romper con esas inercias y crear un instrumento normativo que tuviera como principio rector el respecto a los derechos humanos y que ofreciera las condiciones para que un adecuado ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, como se muestra en

este capítulo, no se rompió con algunas restricciones al ejercicio de derechos presentes en las leyes anteriores; por lo que se presentan aquí algunos aspectos que continúan siendo fuente de vulnerabilidad para los derechos humanos de los migrantes.

4.1 La regulación de la migración en México en los siglos XIX y XX

A lo largo de su historia independiente se han expedido en México varias leyes migratorias, en cada una de las cuales se puede observar una determinada postura sobre el tema¹¹⁴. Pese a las diferencias específicas de regulación, esas leyes tienen en común que, en mayor o menor grado, ninguna ha promovido una política de aceptación al migrante. Por el contrario, se puede decir que en comparación con otros países de la región, México ha sido uno de los menos receptivos (y quizá también menos atractivos) a los flujos migratorios internacionales; de tal forma que aun hoy día, el porcentaje de población migrante asentada en nuestro país es señaladamente menor a la que se registra¹¹⁵ y se registró en países como Argentina o Brasil y, por supuesto, en los Estados Unidos. El contenido de la legislación que reguló la estancia de extranjeros durante los siglos XIX y XX evidencia la poca receptividad no sólo para recibirlos, sino también para regular a su favor ciertos derechos. Como se muestra en este apartado varios derechos, en particular el de acceso a las instituciones de justicia y la garantía de audiencia, estuvieron generalmente condicionados a la comprobación de su legal estancia hasta prácticamente la entrada del siglo XXI.

¹¹⁴ Durante el Virreinato la Corona española fue también especialmente rigurosa con el flujo de personas que pretendían entrar o salir de sus dominios de ultramar; así, en las Leyes de Indias se disponía “declaramos y mandamos, que no pueden pasar a las Indias, ni a sus islas adyacentes, ningunos naturales, ni extranjeros, de cualquier estado, y condición que sean, sin expresa licencia nuestra, sino fuere en los casos en que la pueden dar el presidente, y jueces de la Casa de Contratación: y si alguno de los susodichos pasaren sin esta calidad, por el mismo hecho hayan perdido, y pierdan los bienes que allá adquirieren para nuestra cámara, y fisco, menos la quinta parte, que aplicaremos al denunciador” (Libro IX, Título 26).

¹¹⁵ En 2010 se estimaba que sólo el 0.9% de la población en México era inmigrante, mientras que el 10.6 era emigrante. Otros países de la región, en cambio, han mantenido una tasa más bien inversa; así, para el mismo periodo, se calcula que el 4.5% de la población en Argentina era inmigrante, mientras que sólo el 1.8% había emigrado; también Costa Rica presenta una tasa mayor de inmigración (9%), respecto de su emigración (2.6%) (CEPAL, 2016; 13).

Bien pronto después de iniciada la vida independiente, se expidió el *Reglamento para la Admisión de Extranjeros* en febrero de 1823, mediante el cual se pretendía establecer controles migratorios; en el artículo primero de este reglamento se puede leer que:

A ningún extranjero, bajo cuyo nombre se comprende también a los españoles, se le permitirá pasar de los puertos o puntos fronterizos del Impero, si no calificare su conducta con documentos auténticos del gobierno de su procedencia o con testimonios de personas conocidas y acreditadas que residan en alguno de los lugares del mismo imperio¹¹⁶.

En el mismo reglamento se disponía que los extranjeros debían obtener un pasaporte en el puerto o punto fronterizo de su entrada al país, el cual posteriormente debía ser visado por todas las autoridades políticas de los lugares de tránsito y del lugar en que estableciera residencia. A las autoridades locales se les asignaba la obligación de llevar un registro de extranjeros en su demarcación territorial y enviar al Supremo Gobierno los informes conducentes. En esta cadena de informes se involucraba a los posaderos y dueños de hostales, quienes debían informar a la autoridad local cuando hospedaran extranjeros; en caso contrario, al infractor se le sancionaba con la clausura del establecimiento. También se ordenaba que el extranjero sorprendido sin pasaporte fuera expulsado del país.

Lo reciente de la consumación de la Independencia, la construcción de un imaginario popular antiespañol, así como la negativa de España a reconocer la independencia de México, fueron el caldo de cultivo para que en 1827 se expidiera la *Ley de expulsión de españoles*; la cual fue sustituida por la *Ley de expulsión de españoles* de 20 de marzo de 1829 y el *Reglamento de la Ley sobre expulsión de españoles* de esa misma fecha. En 1832 se extendió la orden de expulsar del territorio mexicano a todo extranjero no naturalizado “cuya permanencia califique de perjudicial al orden público”. Para 1842 las condiciones de guerra constante entre facciones, pero también la guerra con potencias extranjeras, llevaron al gobierno de Antonio López de Santa Ana a ordenar que los extranjeros que entraran al servicio militar, ya fuera en “el ejército o en la marina de guerra de la República, serán considerados como mexicanos”. Esta disposición se ratificó en el *Decreto de naturalización* de 1846 emitido por José Mariano Salas, añadiéndose la posibilidad de que cualquier extranjero que demostrara una profesión o industria útil sería

¹¹⁶ Reglamento para la admisión de extranjeros de 1823, se encuentra disponible en www.memoriapoliticademexico.org/

naturalizado si manifestaba que esa era su voluntad; con la salvedad, precisamente, de los nacionales de países con los que la República Mexicana estuviera en guerra.

Estos primeros intentos de regulación no eran sino bandos breves y sin sistematización, que dejaban amplios espacios para el ejercicio del arbitrio de las autoridades correspondientes. Sin embargo, para mediados del siglo XIX vieron la luz las primeras leyes sistemáticas que regulaban la situación jurídica de los extranjeros. Es el caso del *Decreto sobre extranjería* de 1854 y la *Ley de matriculación de extranjeros* de 1861. En estos documentos legales se estableció la necesidad de que todo extranjero registrara o matriculara su entrada y su salida del territorio Mexicano; para los casos de omisión, se establecieron sanciones que iban desde penas pecuniarias, hasta la privación de la libertad y la expulsión del territorio nacional.

En relación al ejercicio de derechos, en el artículo 2 del *Decreto de extranjería* de 1854 se establece que los extranjeros debían pedir “carta de seguridad” o de lo contrario no podrían ejercer derechos civiles. Por otra parte, este decreto introduce el concepto de transeúnte, aplicable al extranjero que no tuviere residencia fija o “mansión larga” en el país.

De manera más específica la *Ley de matriculación de extranjeros* de 1861 expresaba en su artículo 1, que los extranjeros que residieran en la República debían matricularse en el registro correspondiente a fin de que pudieran “gozar de los derechos de extranjería que les conceden las leyes y los tratados con las respectivas naciones”. Adicionalmente, en el artículo 7 se ordena que “ninguna autoridad, oficina o funcionario reconocerá como extranjero al que no presentare certificado de matrícula”; y de manera específica se indica que

Artículo 8. Los tribunales y jueces al entablar ante ellos cualquier demanda a algún extranjero, le exigirán la presentación previa del certificado referido, haciendo constar su fecha y número, y no serán oídos en juicio o fuera de él, si no lo presentaren.

Artículo 9. Ningún escribano autorizará documento alguno de alguno, sin que proceda la presentación de dicho certificado, del que también harán especial mención en el instrumento público que autorizaren.

Artículo 10. Tampoco se admitirá en las oficinas de la República reclamación ni gestión alguna de extranjeros, si al hacerla no presentaren el certificado de matrícula, del que se tomará razón en el negocio que promuevan.

En el resto del siglo XIX, e incluso hasta la *Ley general de población* de 1974, y con las debidas modificaciones de cada caso, el contenido de los tres artículos recién descritos se mantuvo más o menos en esos mismos términos. Esta observación debe ser entendida en su justa medida. No se trata aquí de señalar que en el siglo XIX esas normas fueran “restrictivas” o violadoras de derechos humanos como aquí se están entendiendo, ya que sería un señalamiento anacrónico (véase apartado 3.1). En cambio, lo que se debe notar aquí es que este contenido normativo se conservó dentro de los textos jurídicos en una época (las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI) en la que ya era insostenible negar el ejercicio de derechos humanos por el hecho de no ser un migrante regular; no con base en comparativos con legislaciones nacionales de otros países latinoamericanos, sino con base en los acuerdos internacionales de derechos humanos firmados.

Se puede observar que desde el siglo XIX se formó una cierta ambivalencia hacia la migración, la cual persistió a lo largo del siglo XX. Por un lado, como resultado del pasado virreinal se construyó una conciencia nacionalista que promovió una cierta animadversión hacia los extranjeros, la cual rayó muchas de las veces en franca hostilidad; especialmente hacia algunos de ellos, como aconteció en algunos periodos con los españoles, norteamericanos y chinos; por el otro, se tenía la idea de que el país contaba con un vasto territorio que en muchos sentidos se percibía como vacío o deshabitado¹¹⁷, que la tasa de natalidad no era suficiente para en un futuro cercano satisfacer las exigencias de crecimiento poblacional y que, por lo tanto, se requería de flujos migratorios para poblar ese territorio percibido como vacío. Como resultado se trató de promover la migración, pero no de cualquier procedencia, sino primordialmente la de personas de ciertas regiones de Europa, quienes se consideraba podían contribuir al desarrollo nacional con sus hábitos de trabajo y con sus conocimientos; por el contrario, la migración de asiáticos, africanos y personas provenientes de Europa del Este, se consideró no deseable. La *Ley de inmigración* de 1909, promulgada hacia el final de la época porfirista, expresaba en la respectiva exposición de motivos que se trataba de combatir “la escasez de brazos que tanto se resiente en todo tipo de trabajo y en toda la extensión de la República” y de encontrarle alivio en la inmigración de los trabajadores extranjeros. En el texto de la exposición de motivos se expresa que no se adoptan “más prohibiciones que las

¹¹⁷ La mayoría de las veces este vacío no era el caso; lo que acontecía era que las clases dirigentes tenían esta percepción ya que se trataba de territorios habitados por grupos indígenas, quienes a su consideración “desaprovechaban” el territorio y no aportaban al desarrollo nacional. Al respecto remito al lector a Macías Zapata (coord.), *El vacío imaginario* (2004).

indispensables y comúnmente impuestas por todas las naciones”¹¹⁸; aun cuando en la práctica se alentó un tipo de migración considerada “adecuada”, capaz de contribuir al desarrollo nacional, al menos desde el punto de vista de los políticos; principalmente la de campesinos europeos que “poblaran” e hicieran productivo el campo mexicano.

Posteriormente, en el México postrevolucionario se adoptaron nuevas leyes sobre migración en 1926 y 1930. Más tarde, a partir de 1936, se incluyó la materia migratoria en el tema poblacional. Por esta razón, en 1936 y en 1947 las leyes sobre la materia serían las leyes generales de población. En general, en estas leyes se renueva la percepción de que los flujos migratorios provenientes del extranjero pueden ser benéficos o perjudiciales, siendo necesario distinguir entre unos y otros.

Los años de lucha armada de la Revolución, así como la necesidad de mano de obra que experimentó la economía estadounidense como resultado de la expansión interna y de la Primera Guerra Mundial, fueron circunstancias que propiciaron la emigración de trabajadores mexicanos a ese país; sin embargo, son factores que al mismo tiempo se ocupan como excusa para promover una política restrictiva a la recepción de cierto tipo de migrantes. En la exposición de motivos de la *Ley de migración* de 1926, se sostuvo que la inmigración de trabajadores extranjeros, principalmente provenientes de países asiáticos, era perjudicial considerando que estos “aceptan salarios ínfimos y condiciones de trabajo degradantes, [con lo cual se] somete a los trabajadores mexicanos a una competencia desleal y promueve la emigración de mexicanos hacia el extranjero (es decir, hacia los Estados Unidos) en busca de mejores condiciones de trabajo”. Además de estas razones de política económica, se expresaban consideraciones de tipo sanitario y eugenésico para justificar las restricciones que se impusieron a la migración proveniente de algunas regiones del mundo. Por estas razones, se le puede considerar una regulación aún más restrictiva en relación con la *Ley de inmigración* de 1909; y en términos generales esta posición se mantuvo en las leyes de 1930, 1936 y 1947.

¹¹⁸ Se ha calculado que entre 1821 y 1932, alrededor de 56 millones de personas formaron parte de la emigración intercontinental: 60% partiendo hacia Estados Unidos, 22% hacia América Latina, 9% hacia Canadá y 9% hacia Australia., Nueva Zelanda y Sudáfrica. De ese 22% que se dirigió hacia la región latinoamericana, 51% se dirigió hacia Argentina, 36% hacia Brasil, 7% hacia Cuba y 6% hacia Uruguay (Chesnais, J.C., 1986, citado en CEPAL, 2000; 15-16).

A partir de 1936 lo relativo a la migración se incorpora en la gestión poblacional. Así, el tema pasa a ser regulado en la *Ley general de población* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1936, la cual ha sido considerada por Pablo Yankelevich (2011; 47) como “la legislación más restrictiva en materia migratoria que conoció México”. Por principio de cuentas, en esta ley se estableció un sistema de cupos controlados por la Secretaría de Gobernación mediante el cual se establecía el máximo de extranjeros que podían admitirse; se trataba de una facultad discrecional que permitía decisiones arbitrarias no sólo por parte de los altos funcionarios del ramo, sino de los empleados encargados del día a día en las oficinas. De acuerdo con la correspondiente exposición de motivos, esos cupos debían establecerse “teniendo en cuenta el interés nacional, el grado de asimilabilidad racial y cultural, y la conveniencia de su admisión a fin de que no constituyan factores de desequilibrio”. En consonancia con lo anterior, el gobierno se reservó el derecho de establecer los lugares de residencia que los extranjeros podían ocupar, con el fin de garantizar un cierto patrón de distribución en el territorio nacional (art. 7). Se restringió a los extranjeros el ejercicio de ciertas profesiones (art. 31); así mismo, en algunas zonas del país se limitó a los extranjeros el ejercicio de las actividades comerciales o industriales; se les restringió el ejercicio de actividades artísticas e intelectuales (art. 33); y también se prohibió la entrada de migrantes trabajadores (art. 84); además de establecerse limitaciones a la entrada de obreros capacitados y técnicos (art. 86).

En contraste con lo anterior, en ese mismo ordenamiento se establecieron los instrumentos que posteriormente serían utilizados para justificar jurídicamente la recepción de millares de refugiados españoles. En la segunda fracción del artículo 7 se otorgaba a la SEGOB la posibilidad de promover la llegada al país de extranjeros de la “nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción e ideología que se considere adecuadas, en el número y la temporalidad que sea necesaria”. Por su parte, en el artículo 58 se garantizaba la entrada a México a extranjeros que huyeran de persecuciones políticas en su país de origen, disposición a través de la cual se introduce la figura del asilo político en las leyes mexicanas sobre migración. Al amparo de esta normativa, durante la administración del Presidente Cárdenas, se puso en marcha una política de apoyo al régimen republicano español; y en 1937 dio inicio un flujo de refugiados españoles que llegaría a su máximo en 1939 tras el triunfo del franquismo. Sin embargo, esta política de recepción de refugiados y perseguidos políticos no se aplicó para el caso de los judíos perseguidos por el régimen fascista alemán antes y durante la segunda Guerra Mundial. Tal como lo muestra

Yankelevich (2011: 77-85) numerosas asociaciones judías asentadas en los Estados Unidos intentaron gestionar la recepción masiva de perseguidos judíos en México a través de la colonización agraria. Para ello, propusieron al gobierno diversos planes productivos en diversas regiones de México; los cuales, no obstante lo cuantiosos que se supone serían, fueron rechazados siempre bajo el argumento de que las personas de la raza judía no son proclives a la asimilación y al mestizaje y, por lo tanto, no se avenían al tipo de migración que podía beneficiar a México. Las solicitudes de refugio de personas judías que se admitieron, fueron casos excepcionales; aunque quienes ya residían en México obtuvieron facilidades para traer a sus familiares europeos. Otro caso de excepción fue el los judíos que pudieron salir de Europa, algunos hacia México, gracias a los oficios de Gilberto Bosques, entonces encargado del consulado mexicano en Marsella (Behrens, 2003; Gleizer, 2015).

Por su parte, y aun cuando no con los volúmenes y características de los años recientes, a lo largo del siglo XX México fue constantemente visto como país de tránsito hacia los Estados Unidos; por esta razón, en el bloque de leyes migratorias del México postrevolucionario (leyes que van de 1926 a 1947), se regulaba esta posibilidad¹¹⁹. Para ello, por ejemplo, en la ley de 1926 se estableció que los extranjeros que ingresaran al territorio mexicano para posteriormente dirigirse a un país distinto al de su procedencia, podrían permanecer en México por un periodo de hasta seis meses; luego de ese plazo debían abandonar el país. En la ley de 1930 se mantiene este periodo, pero se establece que los extranjeros que desearan permanecer por más tiempo, debían realizar un depósito por concepto de gastos de repatriación por una suma equivalente a los correspondientes gastos administrativos y de transporte. En caso contrario, si ya habían ingresado con la autorización de hasta seis meses, y deseaban permanecer por más tiempo, entonces debían solicitar el cambio de estatus migratorio a inmigrante.

En la *Ley General de Población* de 1947 se contiene la figura de transmigrante, y se establece que las personas que ingresaran con esta categoría no podían cambiar ni de calidad, ni de característica migratoria. En esa misma ley se mantuvo el espíritu restrictivo para los trabajadores no capacitados; pero en contraste, se reconoció que investigadores, artistas, científicos y técnicos podían con sus habilidades contribuir al desarrollo nacional,

¹¹⁹ Aunque esta posibilidad se prevé desde las leyes de migración que existieron en el siglo XIX.

por lo que se otorgaron facilidades para que pudieran establecerse en el territorio mexicano.

En relación al acceso a la justicia, en la ley de 1947 se estableció como principal requisito para ejercer ese derecho el comprobar la legal estancia en el país, al tiempo que se imponen sanciones para la migración irregular. En este documento se especificó que la legal estancia era requisito para que los extranjeros pudieran realizar cualquier acto público o privado, entre los que se cuentan los actos propios del registro civil, como el registrar nacimientos o celebrar matrimonio, lo cual además requería la autorización previa de la Secretaria de Gobernación. De igual modo, para dar validez legal a la celebración de todo tipo de contratos por parte de no nacionales, la ley exigía que previamente se acreditara la legal estancia en el país; en consecuencia, las autoridades de todos los niveles, incluidos los notarios y los corredores públicos del comercio, se encontraban obligados a solicitar que se acreditara dicha estancia para proceder a la celebración de los actos en los que se exigiera su intervención. También se exigía a los jueces que comunicaran al Ejecutivo Federal la filiación de los extranjeros que se encontraran sujetos a proceso penal acusados de la comisión de algún delito.

La *Ley General de Población* de 1947 estuvo en vigor por cerca de treinta años y fue sustituida en 1974 por una nueva *Ley General de Población*; la cual a su vez fue vigente, por lo que hace a la migración, por más de treinta y cinco años, hasta 2011. La *Ley General de Población* de 1974 fue la normatividad en vigor conforme a la cual se afrontó la actual oleada de migrantes centroamericanos (principalmente) que utilizan el territorio mexicano como corredor migratorio hacia los Estados Unidos; y fue esta ley la que se hizo objeto de las más duras críticas por parte de la comunidad internacional, al ser considerada como criminalizadora de la migración y promotora de diversas violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

En su redacción original, esta ley reguló la internación de extranjeros en territorio nacional conforme a categorías y características. Las tres categorías básicas fueron las de “no inmigrante”, “inmigrante” e “inmigrado”. Se consideraba no inmigrante a la persona que se internaba temporalmente en el país, sin la intención de radicarse en él; a esta categoría le podían corresponder las siguientes características (art. 42): turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales o visitante

provisional. Como se puede observar, en esta ley se preveía la condición de transmigrante, conforme a la cual una persona en tránsito hacia otro país podía permanecer legalmente en territorio mexicano hasta por 30 días. Por su parte, la categoría de “inmigrante” era asignada a las personas que se internaban en el país con la intención de radicarse en él. La calidad de “inmigrante” podía otorgarse conforme alguna de las siguientes características: rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico y familiar de un inmigrante. Transcurridos cinco años de ostentar la calidad de inmigrante, los interesados podían solicitar la calidad de inmigrado, la cual otorgaba derechos de residencia permanente en el país.

Una de las razones por las que fue más duramente criticada la Ley General de Población de 1974 tiene que ver con las sanciones con las que castigaba el incumplimiento de lo que la misma exigía; especialmente debido a que en diversos instrumentos de derecho internacional se estipuló que el incumplimiento de las leyes en materia de migración debía considerarse como falta administrativa y no como delito. En su caso, por ejemplo, esta ley sancionaba con “dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos al extranjero que se interne ilegalmente en el país” (art. 103). La reincidencia en el ingreso indocumentado, la declaración de datos falsos, la realización de actividades que no hubieran sido autorizadas por parte de la SEGOB, eran conductas a las que también se les asignaba penas de prisión y multa; es decir, eran consideradas delitos.

Por lo que hace al acceso a la justicia en materia penal, *Ley General de Población* de 1974 no hacía ninguna previsión específica fuera de definir las conductas ilícitas en materia migratoria y de señalar que las autoridades judiciales debían notificar a la Secretaría de Gobernación la filiación de los extranjeros sujetos a proceso como acusados de algún delito. Sin embargo, en estos casos no se hace ninguna alusión a los derechos que le corresponden como acusado; como por ejemplo, el que se notifique a la embajada o representación consular de su país, que se le asigne un intérprete o que se le asigne un abogado de oficio, a pesar de lo contemplado en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC) de 1963¹²⁰. Tampoco se hace ninguna referencia a casos en los que el extranjero resultara ser la víctima del delito, es decir, del supuesto en el que un extranjero

¹²⁰ Los problemas que subsisten en esta Convención para el caso de los connacionales en el extranjero víctimas del delito, como es el caso de los migrantes centroamericanos en tránsito por México, se abordan en el apartado 7.5.

debe acudir ante una agencia de procuración de justicia para denunciar o querellarse en contra de posibles actos constitutivos de delito, pues como hemos señalado, la víctima era el tercero ausente en los procesos penales. Ante esta ausencia, se entiende que un extranjero víctima debía utilizar las vías de administración de justicia comunes a toda la población. Existía no obstante una previsión general contenida en el artículo 67 de esta ley, conforme a la cual “Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales (...) están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país...”. Posteriormente, en septiembre de 2010, debido a las presiones internacionales y nacionales, y ya de forma próxima a su derogación, la redacción del artículo 67 se reformó para expresar que “No se podrá 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 la procuración de justicia en todos los niveles, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones legales aplicables.”

Debido a la ambigüedad de la redacción del artículo 67, tanto en su versión original como en la reformada, en la práctica esta disposición se interpretó por parte de los tribunales en el sentido de que era un requisito indispensable para que los extranjeros pudieran querellarse o demandar cuando fueran víctimas de delito alguno, el que demostraran su legal estancia en el país¹²¹. Tan es así, que en el año 2000 un tribunal colegiado de circuito determinó que los extranjeros, aun cuando no pudieran comprobar su legal estancia en el país, tienen el derecho de querellarse o denunciar cuando consideren que han sido víctimas de algún delito.¹²² El hecho de que existiera un criterio jurisprudencial en el sentido mencionado, hace suponer que previamente alguna instancia de procuración de justicia se negó a recibir y tramitar una querrela o denuncia interpuesta por algún extranjero que no pudo demostrar en ese momento su legal estancia en el país (lo cual sigue siendo ocurriendo). En contra de esta negativa es que el afectado demandó ante los tribunales federales a través del respectivo juicio de amparo. Por supuesto, exigir que una persona tenga que demandar previamente en la vía de amparo para poder ejercer su derecho de

¹²¹ Sobre la denegación de justicia a las personas migrantes por vía jurisprudencial se ahonda el siguiente capítulo.

¹²² Amparo en Revisión, 1 de septiembre de 2000, Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Unanimidad de votos. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 2001, tesis XX, .2, .13, pp. 1740.

acceso a la justicia cuando ha sido víctima de un delito equivale en la práctica a una violación de ese derecho.

En cuanto al derecho de acceso a la justicia en materia civil, lo previsto en el artículo 67 se complementaba con sendas disposiciones contenidas en los artículos 66, 68 y 69. Conforme al artículo 66, los extranjeros únicamente podían realizar actos relacionados con la adquisición de bienes inmuebles previa autorización de la SEGOB; en el artículo 68 se disponía que los jueces y oficiales del Registro Civil no podían realizar trámites relacionados con su cargo, en el que intervinieran extranjeros, sin que estos comprobaran previamente su legal estancia en el país. Por último, en el artículo 69 se ordenaba que ninguna autoridad judicial o administrativa diera trámite a divorcios o solicitudes de nulidad de matrimonio de extranjeros, si es que no se acompañaban de la certificación correspondiente emitida por la SEGOB, en la cual se hiciera constar la legal estancia en el país y se expresara que la calidad y condición migratoria del solicitante permitían la realización del acto que se pretendía celebrar.

La Ley General de Población de 1974 fue objeto de importantes modificaciones a lo largo del tiempo que se mantuvo en vigor en lo que hace a la migración. Entre las más importantes reformas se pueden contar la aceptación de la no pérdida de la nacionalidad, así como la tardía despenalización de algunas conductas, como por ejemplo la de internarse en territorio nacional de forma irregular, conducta que dejó de ser considerada delito para ser entendida como una mera falta administrativa. No obstante la importancia de cambios, persiste una cierta continuidad en las leyes sobre migración que se expidieron en México a finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, mismas que se han comentado en este apartado. De acuerdo con Yankelevich (2011) esta continuidad es resultado de una antipatía hacia los extranjeros que ha sido fomentada históricamente como parte de la identidad mexicana¹²³; la cual por supuesto, se ve reflejada en los instrumentos jurídicos respectivos. Así pues, no sólo se debe mirar en las leyes ordinarias, sino también y antes

¹²³ Como se habló al principio de este apartado, el interés de expulsar a los extranjeros en el siglo XIX, en particular a los españoles, tiene que ver con afianzar el proceso de consumación de la independencia; posteriormente, las invasiones francesa y norteamericana, y la pérdida de más de la mitad del territorio mexicano en la parte norte del país, reafirmaron esta postura política anti extranjeros. En el siglo XX, además de otros intentos de intervención en 1911, 1914 por parte de Estados Unidos, y los procesos de nacionalización de los recursos petrolíferos a empresas de esa nacionalidad, reafirmaron ese sentimiento anti extranjero (para entonces, en particular, antinorteamericano), que era sostenido a su vez como parte del desarrollo de una identidad nacional, basada en el rescate de “lo mexicano”.

que nada, en la propia Constitución General de la República; al menos en la vigente desde 1917.

En la Constitución Mexicana se define quiénes son las personas a las que se considera mexicanas (art. 30) y por exclusión, quiénes son extranjeros (art. 33); con base a esta distinción, desde la propia Constitución se diseñó un régimen especial de derechos para los extranjeros. Este régimen especial incluía la negación de derechos políticos, así como la declaración expresa del artículo 32 en el sentido de que “los mexicanos debían ser preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de comisiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”; disposición que fue replicada en la legislación laboral en relación a todos los puestos de trabajo, aun en empresas privadas.

Entre las disposiciones más controvertidas de la Constitución de 1917, se encuentra el famoso artículo 33, el cual me permito transcribir a continuación en su texto original, es decir, antes de las reformas de mayo de 2011:

Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

De acuerdo con esta redacción, estaba denegado para los extranjeros el derecho de audiencia, la posibilidad de defensa; en otras palabras, se les negaba el derecho de acceso a la justicia en caso de que el titular del ejecutivo decretara su expulsión de país, pues dicho artículo otorgaba al Ejecutivo federal una facultad discrecional para llevar a cabo tales expulsiones, sin importar los motivos, sin investigar los hechos y escuchar lo que el expulsado pudiera decir en su defensa. En las primeras décadas posteriores a la promulgación de la Constitución esta facultad discrecional se utilizó de manera más o menos recurrente para hacer salir del país a extranjeros por los más diversos motivos; desde el ser detractor del régimen en turno, como en el caso de periodistas extranjeros que publicaban notas incómodas para el gobierno; o el oponerse a las políticas económicas nacionalistas; hasta las denuncias ciudadanas relacionadas con supuestos abusos que los extranjeros en contra de los nacionales.

Por supuesto, el contenido del artículo 33 constitucional también tiene un trasfondo histórico que le viene desde el siglo XIX; cuando después de la Guerra de Independencia se adoptaron medidas para dotar a los jefes políticos de la facultad de expulsar extranjeros, en particular a los ciudadanos españoles. Ejemplo de ello son el Decreto de gobierno de 23 de diciembre de 1824, el en cual se preveían “medidas para la seguridad de la República”, entre las que se incluían “las facultades del gobierno [para] expeler del territorio de la República a todo extranjero cuando juzgue oportuno”; y la *Ley de expulsión de españoles de 1827* (modificada en 1829, según ya se ha mencionado). En el sentido del decreto de gobierno de 1824 en todas las leyes de extranjería y migración se ha contenido alguna facultad discrecional semejante.

A nivel de leyes fundamentales, la Constitución de 1857 representa el antecedente inmediato, de tal suerte que en ella la disposición se contenía en el mismo numeral 33, conforme al cual

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el art. 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª título 1º de la presente Constitución, salva (sic) en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos.

Como se habrá observado, el constituyente de 1917 retoma la fórmula de la Constitución de 1857 pues se considera que es necesaria una facultad gubernamental que permita al Jefe del Ejecutivo expulsar del territorio nacional a extranjeros “perniciosos”. De hecho, en los debates del constituyente se discutió un proyecto de artículo 33 que especificaba de manera más o menos extensa, quiénes o por qué serían considerados extranjeros perniciosos; entre los que se incluyen a quienes se inmiscuyan en asuntos políticos del país o se opongan al gobierno, a los vagos, jugadores profesionales, ebrios consuetudinarios, incapacitados para el trabajo, ministros de culto religioso, entre otros. Al final se simplificó la fórmula y se otorgó una facultad al Ejecutivo de la Unión para que de forma unilateral decidiera cuándo y a quiénes (extranjeros) expulsar del país (Becerra, 2005).

El texto del artículo 33 se mantuvo sin cambios durante 94 años. Por supuesto, para las últimas décadas del siglo pasado esta facultad se consideraba un anacronismo, fuente de violencia en contra de los derechos humanos de los extranjeros. Precisamente por esto, el Estado mexicano sistemáticamente interpuso reservas a tratados de la materia, argumentando incompatibilidad entre su contenido y el de la Constitución; es decir, solicitó que en relación a ese punto el tratado internacional relativo no fuera vinculante para México. Así fue en relación a los artículos 5 y 6 de la *Convención sobre la Condición de Extranjeros* celebrada en la Habana en 1928; respecto del artículo 32 de la *Convención sobre el Estatuto de los refugiados* de 1951; en relación con el artículo 13 del *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* de 1966; y el artículo 22 (párrafo 22) de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares*. Organismos observadores de los derechos humanos han insistido ampliamente en que se eliminen estas reservas (Dienheim Barriguete, 2013), lo cual hasta la fecha no ha ocurrido.

Aún en fecha reciente se echó mano de esta facultad de forma masiva durante la gestión de Vicente Fox, cuando se decretó la expulsión de cinco extranjeros que apoyaban las manifestaciones de ejidatarios en contra de la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México y que dio lugar al hoy llamado atentado de San Salvador Atenco. En la gestión de Ernesto Zedillo, durante cuyo periodo se sucedió el levantamiento zapatista en Chiapas, se expulsó a cerca de 400 extranjeros que simpatizaban con el movimiento (Salas, 2010; Proceso, 2000). Tales hechos, junto con otras aplicaciones esporádicas de este artículo, contribuyeron a que los observadores internacionales realizaran las recomendaciones del caso; esto, sumado a las transformaciones migratorias que estaba viviendo México, al contexto de violencia contra los migrantes que he presentado en el segundo capítulo, y a las exigencias de grupos de la sociedad civil defensores de los derechos de los migrantes, impulsaron varios cambios normativos e institucionales a favor de los migrantes.

Hemos visto así, como el marco normativo durante los siglos XIX y XX fue bastante hostil para con los extranjeros en general, pero sobre todo con los que se encontraban de manera indocumentada en el territorio. Esto explica en parte cómo pese a la emergencia de las condiciones de inseguridad y violencia hacia los migrantes, las autoridades quisieron seguir manteniendo esos patrones tan restrictivos, y retardaran los cambios legales que

tanto se ameritaban para atender, entre otros, los problemas de violencia hacia los migrantes y su derecho de acceso a la justicia; la presión para ello llegó de diferentes frentes, tanto internos como externos. En el siguiente apartado se habla de los actores y las estrategias que emplearon para impulsar tales cambios. Como se podrá observar, si el trabajo en su totalidad se remitiera únicamente a explicar estos cambios normativos a favor de los migrantes, el enfoque de Epp sería también aplicable dado que se puede considerar que las organizaciones no gubernamentales han servido como estructuras de sostén para impulsar tales cambios. El que los mismos no se dieran en la arena jurisdiccional a través de un litigio sostenido, es básicamente debido las características propias del sistema jurídico mexicano explicadas en el subapartado 1.3.3.

4.2 Actores nacionales e internacionales que impulsaron los cambios normativos a favor de los derechos de los migrantes

4.2.1 Organismos internacionales de derechos humanos: visitas, informes y recomendaciones

Se ha señalado aquí en varias ocasiones cómo el Estado mexicano aunque ha sido presto para la firma de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, no lo ha sido tanto para ratificarlos y armonizar en su legislación interna con base en esos compromisos; y mucho menos para implementar las políticas, acciones e instituciones a través de los cuales hacer efectivos tales derechos. Durante prácticamente todo el siglo XX, el gobierno mexicano fue reacio a adherirse a la jurisdicción de los tribunales, e incluso al escrutinio de las comisiones y visitas *in loco* de los comités y relatores especiales de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, apelando siempre a los principios de defensa de la soberanía y de no intervención.

Considerando que constitucionalmente la política exterior -y el tema de derechos humanos en ese momento lo era- recae en el presidente de la República¹²⁴, los cambios respecto de

¹²⁴ Como contrapeso de las decisiones del Ejecutivo, tanto a la política exterior como a varias otras materias, la Constitución requiere la aprobación del Senado (véase nota 101). Sin embargo, dicho contrapeso fue bastante débil durante mucho debido al el presidencialismo que privó en México durante prácticamente todo el siglo XX; la falta de pluralidad política, generaba también un escenario

esa política de cierre y defensa de la soberanía nacional se pueden revisar por periodo gubernamental¹²⁵. En la década de los noventa, por ejemplo, ante la presión ejercida desde el exterior en la materia, el entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, se vio obligado a implementar algunas instituciones de protección de derechos, como fue el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogas en las entidades federativas¹²⁶. La crisis política y económica con que iniciara su periodo gubernamental el también economista Ernesto Zedillo Ponce de León, le obligaron a asumir una postura más abierta y flexible frente a los órganos de observación y escrutinio de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos y se acepta así la jurisdicción de la Corte Interamericana de Justicia en 1998. Sin embargo, la apertura determinante al respecto fue la de Vicente Fox Quesada, quien firma varios convenios con órganos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, iniciándose así una nueva etapa en lo que respecta al envío de informes periódicos por parte de México, a la apertura para la realización de visitas *in loco*, al desarrollo de informes y la recepción de recomendaciones; tanto en aspectos generales de derechos humanos como temáticos, como en el caso de los derechos de los migrantes. Esta apertura al escrutinio público internacional si bien legitimó a México ante la comunidad internacional respecto de sus compromisos en materia de derechos humanos, evidenció también las graves violaciones a esos derechos en su territorio.

Así, a partir del año 2000 se inician en México las visitas oficiales de órganos internacionales de derechos humanos con fines de evaluación y se empiezan a recibir informes con un considerable número de recomendaciones para que el Estado reasuma su postura frente a los problemas que se le señalan y dé cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos. Javier Hernández Valencia y Alejandro Anaya Muñoz (2014; 7) contabilizan, entre 1994 y 2013, un total de 1,885 recomendaciones dirigidas al Estado mexicano por los órganos y procedimientos especiales de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos. Estos autores señalan que a pesar de su copiosidad y de su importancia en la interacción entre México y esos órganos, las recomendaciones

propicio para que las decisiones del Ejecutivo se aprobaran prácticamente sin debate. Jorge Carpizo (2011) ahonda sobre este aspecto en su trabajo *El presidencialismo mexicano*.

¹²⁵ Aunque desde luego se reconocen los actores nacionales e internacionales y los contextos internos y externos que le influyen y, en ocasiones, le condicionan.

¹²⁶ Para algunos fue una presión político-económica de EEUU y Canadá para echar a andar el anhelado TLCAN.

no han sido estudiadas por la academia con demasiado detenimiento, siendo que a través de ellas es posible "...mapear...un amplio y, en ocasiones, severo diagnóstico sobre los retos y las cuentas pendientes de México de cara al cumplimiento e implementación de sus obligaciones internacionales en derechos humanos". Además de ello, me parece que a través de estas recomendaciones se puede identificar cómo se ven "desde afuera" los problemas que afectan, en este caso, a México en lo interno; así como las exigencias planteadas de la propia sociedad mexicana al Estado para atender tales problemas; y, en su caso, las respuestas dadas por éste a tales demandas. De igual modo, su revisión puede ayudar también a comprender algunos de los porqués en la actuación del Estado en determinadas materias, y a verificar si dicha actuación se apega o no a las recomendaciones planteadas por las agencias representantes de la comunidad internacional, como se busca hacerlo en este trabajo, pues varios de los cambios legales e institucionales a favor de los migrantes y sus derechos, devienen del trabajo de estos organismos internacionales.

Las recomendaciones se plasman en informes que pueden ser generales o temáticos según el tipo de órgano que realice la visita, evaluación o examen. Los órganos que derivan de la Convención realizan exámenes generales y evalúan todas las temáticas posibles en materia de derechos humanos y grupos diferenciados: menores, mujeres, migrantes, reos y sujetos a proceso; libertad de expresión, religiosa, participación política, y demás. México ha recibido tres informes generales del Sistema de Naciones Unidas (2003, 2009 y 2013); los tres con recomendaciones en los temas de seguridad y acceso a la justicia para personas migrantes.

Otras recomendaciones derivan de los llamados *procedimientos especiales*, que son aquellos establecidos para promover los derechos humanos en cuestiones o temas concretos, o para realizar exámenes de su situación en un determinado país. El término es acuñado en la práctica de un órgano de la Carta, la entonces Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Asamblea General, por lo que se considera dichos procedimientos forman parte de la misma. En la materia que nos ocupa, los procedimientos especiales se llevan a cabo por el llamado Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (RE Migrantes ONU), quien ha remitido a México dos Informes (2002 y 2009).

A su vez están los informes que derivan de los llamados *órganos de tratados*, que son aquellos constituidos a partir de un tratado internacional en específico; en este caso, el órgano que deriva de la *Convención sobre los derechos Todos los Trabajadores Migratorios y sus familias* es el Comité de la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés). Los Estados miembros envían exámenes periódicos que son analizados por estos órganos, y es en la respuesta a tales exámenes donde se les remiten las recomendaciones. México ha remitido dos informes periódicos a este órgano y recibido en consecuencia igual número de Exámenes como Estado Parte (2006 y 2011).

Por parte del Sistema Interamericano, la Relatoría Especial sobre los derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, ha entregado dos informes (2003 y 2013); ambos como resultado de las visitas *in loco* realizadas a México; también la Comisión Interamericana ha incluido en su último Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (2015) varias recomendaciones para que se atienda el problema de la vulneración a los derechos de los migrantes en nuestro país. Los órganos emisores de todos los informes aquí señalados, así como las fechas y nombres de los mismos se aprecian mejor en la Tabla 4.1 donde los he esquematizado.

En este subapartado se quiere destacar el contenido de estas recomendaciones planteadas en los informes señalados de la Tabla 4.1, considerando que han sido un marco de presión que impulsaron parte de los cambios normativos de 2011 en materia de derechos humanos de los migrantes, en particular, de su derecho de acceso a la justicia.

Es en 2002 que se recibe el primer informe temático por parte de la Relatora Especial de NUDHM, Gabriela Rodríguez (1999-2005). Desde ese primer informe, la Relatora da cuenta de las condiciones de violencia y vulnerabilidad de este grupo en México, destacando la situación de las mujeres y los menores como sujetos constantes o potenciales víctimas de trata, y señala también el agravamiento de estos problemas en la frontera sur, donde la convergencia de bandas delictivas y la corrupción de diversas instancias gubernamentales, estaban dando ya lugar a un incremento de los abusos hacia los migrantes, y a la impunidad de dichas conductas. Al respecto, la Relatora insta a México en materia de acceso a la justicia recomendando crear los mecanismos adecuados y realizar las

investigaciones necesarias para acabar con la impunidad y la corrupción de este tipo de conductas que lesionan la persona y derechos de los migrantes.

Tabla 4.1 Informes generales y temáticos recibidos por México con recomendaciones en materia de derechos humanos de los migrantes¹²⁷

	Órganos de Naciones Unidas	Órganos de la OEA
Informes generales	<p>2003 Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos en México del OACNU</p> <p>2009 Informe del Grupo de Trabajo sobre Examen Periódico Universal</p> <p>2013 Segundo Informe del Grupo de Trabajo sobre Examen Periódico Universal</p>	<p>2015 Situación de los derechos humanos en México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p>
Informes de órganos de tratados y procedimientos especiales	<p><i>Informes del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas:</i></p> <p>2006 Examen de los Informes Presentados por los Estados Parte de Conformidad con el Artículo 9 de la Convención</p> <p>2011 Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 74 de la Convención</p> <p><i>Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes:</i></p> <p>2002 Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos</p> <p>2009 Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante</p>	<p>2003 Visita <i>In Loco</i> a México de la Relatoría Especial sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias</p> <p>2013 Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p>

¹²⁷ Elaboración propia.

En el siguiente año, en 2003, se reciben dos documentos con recomendaciones; uno general por parte de Naciones Unidas y otro focalizado por parte de la OEA. En ambos, se reconoce la violencia y los diversos tipos de abusos de que son objetos los migrantes centroamericanos que ingresan de manera indocumentada por la frontera sur, así como la participación de autoridades mexicanas y de diversos grupos delictivos en su realización.

En materia de inseguridad y justicia el documento de NNUU *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* recomienda a México garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes para que su ejercicio no se vea limitado por su condición migratoria; tanto en el ámbito de la procuración, como en el de la administración de justicia. Con el objetivo de hacer efectiva dicha garantía, recomienda la creación de una Procuraduría de Atención y Defensa a Migrantes, de la cual en el ámbito federal tendríamos noticias hasta diciembre de 2015. Se exhorta además al Gobierno mexicano a simplificar los procedimientos que realiza el INM para que los migrantes puedan reportar los abusos de que sean objeto, y dar seguimiento a los procesos iniciados contra delincuentes o autoridades que violen la ley, así como a eliminar los tipos penales que criminalizan al migrante y dejar como falta administrativa el ingreso al territorio sin las debidas autorizaciones legales. Asimismo, se le exhorta para fortalecer la seguridad en la frontera sur de México con un enfoque basado en la protección de los derechos humanos de los migrantes, y en el combate al tráfico y trata de personas, tema este último en el que se recomienda legislar a fin de evitar mayores victimizaciones a los migrantes afectados por este tipo de delitos. Estas recomendaciones en materia de seguridad y acceso a la justicia para personas migrantes parecen la crónica de un desastre anunciado, pues se plantean medidas preventivas a un problema que a la postre toma el cariz que se ha venido aquí señalando. La despenalización de la migración irregular se dará hasta cinco años después de este Diagnóstico; el fortalecimiento de la seguridad en la frontera sur se dio y se sigue dando, mas no con el enfoque sugerido, sino con un enfoque basado en la seguridad nacional que privilegia la detención y expulsión de los migrantes, a la seguridad y respeto de sus derechos humanos. Como medida para garantizar el acceso a la justicia se empezaron a crear las fiscalías especializadas en algunas entidades federativas hasta cinco años después del Diagnóstico (en 2008 y cuyo homólogo del orden federal, como hemos apuntado, llegaría apenas en diciembre de 2015).

Por parte del sistema interamericano, en los resultados de su visita *in loco*, la Relatoría Especial sobre derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, señala que la falta de capacidad o voluntad, o bien la abierta colusión de las autoridades con elementos criminales, contribuyen a incrementar la peligrosidad en las zonas de la frontera sur, principales puntos de inserción de la migración indocumentada, ya que es en dichas zonas donde los delitos se cometen con absoluta impunidad; aunque señala que la victimización de migrantes a manos de delincuentes y funcionarios se da a lo largo del territorio mexicano, por lo que se insta a México para tomar medidas para reducir la violencia hacia los migrantes, siendo una de esas medidas la instalación de un consulado centroamericano (sic) en Veracruz (p.203), a fin de brindar protección a los migrantes de dicha región. En el Informe se reconoce que el hecho de que las autoridades exijan a los migrantes acreditar su legal estancia para brindarles protección, es una disposición y práctica legal que coloca a los migrantes en estado de indefensión, por lo que la recomendación al Estado Mexicano va en el sentido de no exigir la presentación de identidad ni de categoría migratoria al no nacional que solicite la protección judicial efectiva de sus derechos. La protección judicial, señala el Informe, debe darse a las personas con independencia de su estancia legal, por lo que sugiere a México reformar el artículo 67 de la Ley General de Población que en esos momentos exigía comprobar legal estancia para recibir tal protección; disposición hasta entonces bastante respaldada por las decisiones judiciales como se verá en el último apartado de este capítulo.

Es de suma importancia que en los Informes anteriormente señalados (2002 y 2003) se reconocieran y presentaran las condiciones de violencia y vulnerabilidad en la que se encontraban desde entonces las personas migrantes como parte de su condición indocumentados y de los escasos recursos con los que generalmente cuentan para reclamar derechos (económicos e institucionales). Así también, el hecho de señalar los rubros normativos que propiciaban o daban lugar a una mayor vulnerabilidad de los migrantes, incluso a una doble victimización, por ejemplo, al condicionar la posibilidad de ejercer su derecho de acceso a la justicia a comprobar su legal estancia. Lo reprobable para México, es que hubo de incrementarse el nivel de violencia hacia los migrantes para que el problema fuera reconocido como tal por las autoridades mexicanas, ante la presión de las organizaciones de apoyo a migrantes y organismos internacionales, como aquí se comenta.

Hacia finales de 2006 el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas, presenta el Examen del Informe Presentado por México como Estados Parte¹²⁸. En este documento el Comité se centra en los problemas de migrantes trabajadores en México como son el acoso que sufren las mujeres migrantes, en particular las trabajadoras agrícolas y domésticas, el abuso en los horarios y los pagos, así como la discriminación sindical; en consecuencia, la mayor parte de sus recomendaciones están direccionadas a enmendar tales situaciones. Se reconocen, sin embargo, las diversas situaciones de abuso hacia las personas migrantes indocumentadas, en particular hacia quienes se encuentran en tránsito. Así, de nueva cuenta se insta al Estado Mexicano para suprimir de su legislación como delito la entrada de una persona sin permisos migratorios al territorio nacional; así como para que adecue la legislación nacional y las prácticas de justicia para que todos los trabajadores migratorios, regulares o en situación irregular, tengan los mismos derechos que los nacionales para presentar denuncias y acceder a mecanismos de reparación ante los tribunales de justicia, y para que se garantice la investigación de los delitos cometidos contra migrantes, y se procese y sancione a los responsables¹²⁹.

Hacia 2009 fue presentado el segundo informe de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos de los migrantes en México. Para ese momento, debe recordarse, las manifestaciones de violencia hacia los migrantes en tránsito se habían extendido más allá de la frontera sur, alcanzando varias de las entidades federativas que quedaban en el paso de las rutas tomadas por los viajeros y el secuestro masivo era la expresión más denunciada de la violencia hacia los migrantes (véanse apartados 2.5 y 2.5). La situación había empeorado al punto que ese mismo año, a sólo unos meses después del Informe del Relator Especial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentaría también su *Primer Informe sobre casos de secuestro en contra de migrantes en México* con las dramáticas cifras que ya se han comentado. El contexto dio lugar a rigurosas recomendaciones a México en la materia, pudiendo considerarse a hasta ahora

¹²⁸ El Informe Inicial de México fue presentado ante el Comité el 14 de noviembre de 2005.

¹²⁹ En ese mismo 2006, en el *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 9 de la Convención*, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial reconoció el problema que al respecto viven en México los migrantes centroamericanos de origen indígena, por lo que también aquí se insta a México para que haga efectivas las medidas anunciadas en diversos programas, planes y proyectos en la materia; recomendación que es nuevamente hecha por el Comité en el siguiente Examen de 2009.

este segundo Informe de la Relatoría Especial como el más severo de los remitidos a México.

En su informe, el Relator Especial, Jorge Bustamante (2005-2011), se expresa preocupado por la situación de las personas migrantes en varios rubros: las trabajadoras domésticas, los menores migrantes no acompañados y trabajadores, las víctimas de tráfico y trata, la escasez de asistencia consular con la que cuentan los migrantes, las condiciones de aseguramiento, el alojamiento y repatriación, los abusos perpetrados hacia los migrantes en los lugares de alojamiento, así como el involucramiento de autoridades de los tres niveles de gobierno con bandas y grupos delictivos. En materia de acceso a la justicia el Relator recomienda al Estrado Mexicano introducir las reformas legislativas adecuadas contra la impunidad por las violaciones de derechos humanos hacia los migrantes, ya que, desde su perspectiva, radican ahí algunas de las principales deficiencias del sistema judicial; este es un punto importante aunque hay que diferenciar entre la violaciones a derechos humanos que atienden las comisiones de derechos humanos, y los aspectos operativos que hacen ineficiente el sistema de procuración de justicia en México (véase apartado 6.1). Se recomienda también establecer la obligación para el Poder Judicial de comunicar anualmente al Ejecutivo el número de actuaciones dentro de su competencia, como detenciones y condenas contra autores de violaciones de los derechos humanos de los migrantes, y en particular el número de actuaciones judiciales contra los autores de abusos en relación con el trabajo infantil, lo que, sin embargo, no sería sino una intromisión de funciones del Ejecutivo en la ya tan criticable por ausente independencia del Poder Judicial; en su caso, lo viable sería la implementación de un sistema de acceso a la información a través de una base de datos que haga públicos estos aspectos; siendo necesario también extender dicho sistema de transparencia a las procuradurías, fiscalías y agencias del misterio público en general.

Por su parte, con la creación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en marzo de 2006 (en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos del mismo órgano), se instruyó un nuevo mecanismo denominado Examen Periódico Universal (EPU), a través del cual se sondea la situación de los derechos humanos de los Estados miembros¹³⁰. En

¹³⁰ En el EPU, 47 de los Estados miembros se integran como grupo de trabajo y pueden realizar preguntas, observaciones y recomendaciones al Estado que está siendo evaluado respecto del cumplimiento de sus compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos. Estas recomendaciones se dan en función de las respuestas dadas por el Estado evaluado a las

las recomendaciones del EPU -2009 los temas prevalecientes en las recomendaciones son la violencia hacia las mujeres y el acceso a la justicia para personas miembros de los pueblos indígenas, aunque también es posible localizar algunas recomendaciones en el tópico que aquí se aborda. Uzbekistan, por ejemplo, encaminó su recomendación a sugerir al Estado Mexicano adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, garantizando de manera particular el acceso a la justicia, esto ante las dificultades de los migrantes para acceder a las instituciones de justicia cuando son expulsados de México, según los informes de Naciones Unidas. En el mismo sentido se pronunció Guatemala, quien instó a México acerca de la importancia de que los migrantes tengan acceso a recursos judiciales efectivos ante una autoridad competente para la protección de sus derechos; este Estado recomendó también enjuiciar y sancionar a los funcionarios públicos responsables de malos tratos y delitos cometidos contra este grupo. Las recomendaciones de Guatemala deben leerse como parte de la preocupación hacia sus connacionales migrantes quienes, como se ha revisado en el capítulo anterior, junto con las personas provenientes de Honduras y El Salvador, conforman arriba del 85% de la migración indocumentada en tránsito por México (véase apartado 2.2).

Para 2011 el Comité de la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas presentó el Examen al Segundo Informe periódico Presentado por México¹³¹. En general es un documento bastante corto, pero plagado de recomendaciones para mejorar la situación de los diversos grupos de migrantes en territorio mexicano. Sugiere así, mayor coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno para asegurar se respeten los derechos humanos de las personas migrantes. Además, el Comité identificó que subsiste un desconocimiento más o menos generalizado de la *Convención sobre los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y sus familias*, por lo que recomendó a México continuar con las

preguntas que previamente le hayan sido planteadas por los integrantes del grupo de trabajo. Lo interesante de este procedimiento es que en realidad se promueve un diálogo en materia de derechos humanos entre los Estados; así también, se puede decir que genera una mayor presión política al Estado evaluado para mejorar sus actuaciones en las materias y rubros que le hayan sido cuestionados por sus pares, considerando que el grupo de trabajo está integrado por cerca de un tercio de representantes de toda la comunidad internacional. México cuenta hoy con dos documentos de esta naturaleza: un primer Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del 5 de octubre de 2009 (EPU-2009) y un segundo Informe del 11 de diciembre de 2013 (EPU -2013).

¹³¹ Este segundo examen periódico fue presentado por México el 14 de enero de 2010.

capacitaciones para darla a conocer a las autoridades. Esta recomendación es importante toda vez que en ella se menciona a los diferentes funcionarios que trabajan en la protección de los derechos de los migrantes, no sólo las autoridades migratorias, y se enfatiza la importancia que tiene el que fiscales, jueces, magistrados y personal de la administración de justicia, conozcan el contenido de la Convención para generar mayor conocimiento y respeto por los derechos de los migrantes. El Comité también exhorta a México para que instrumente las medidas necesarias a fin de garantizar que las personas migrantes cuyos derechos hayan sido violentados tengan acceso a recursos eficaces y a una reparación adecuada. En este punto, se destaca la importancia de atender a aquellas personas que enfrentan graves violaciones a sus derechos humanos y son víctimas de diversos delitos en México, como abusos sexuales, secuestros y trata de personas. Se resalta lo importante de realizar investigaciones y diligencias serias para sancionar a los responsables de los hechos delictuosos con penas adecuadas a la gravedad de los delitos cometidos; así como que, en el caso de que resulten involucrados agentes del Estado, se impongan los procedimientos disciplinarios correspondientes y, en su caso, las sanciones penales a que haya lugar, recomendaciones todas estas por demás importantes que no terminan aún de aterrizar del todo en la práctica, pues como de hecho, algunas de las violaciones a derechos humanos de los migrantes vienen no sólo de los agentes migratorios, sino de operativos de mediano y alto rango (véase apartado 7.2).

Es importante hacer aquí un paréntesis en los diagnósticos generales y temáticos sobre migración, para comentar las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas en su informe del 20 de diciembre de 2011¹³². En la Adición de la Misión a México, es conocida y criticada la violencia que se vive en el territorio nacional, en particular con motivo de la llamada guerra contra el narcotráfico, por lo que se señala que el patrón de las desapariciones forzadas es complicado de determinar ante la diversidad de las características de las víctimas. Para el caso de los migrantes por primera vez se les reconoce como víctimas de este delito, frente al cual resulta particularmente vulnerable por su estatus de indocumentados y la falta de recursos financieros, leyes efectivas, programas destinados a protegerlos o recursos judiciales a su disposición; pero además, se reconoce que es un problema que afecta también a los defensores de los

¹³² Los dos primeros informes de este Grupo de Trabajo (18 de enero de 2002 y 21 de enero de 2004) fueron generales, es decir, incluían recomendaciones muy generales de todos los Estados miembros. En el caso de México, en estos dos primeros informes no se da cuenta aún de las desapariciones forzadas para el caso de los migrantes.

derechos de este grupo y de periodistas que han denunciado, entre otras cuestiones, la situación de los migrantes. De manera valiente el Grupo de Trabajo sostiene que “Hasta que se realice una adecuada y completa investigación, no será posible aceptar que todos los secuestros de migrantes sean realizados exclusivamente por grupos del crimen organizado o descartar que no exista participación directa o indirecta de funcionarios públicos” (p. 69). Ante el escenario que se describe en el Informe, se recomienda a México, entre otras cuestiones, generar una base de datos confiable y general con base en las denuncias que se presenten de desaparición de personas; reconocer la desaparición forzada como delito; generar protocolos de actuación para los operativos de detención donde participen militares; y garantizar a las víctimas una reparación total. El Comité contra la Desaparición Forzada (2015), recomendó además, establecer lazos de cooperación con los países de origen y destino de los migrantes y con la sociedad civil, para prevenir e investigar las desapariciones de los migrantes, perseguir penalmente a los responsables y proteger los involucrados en las averiguaciones: denunciantes, peritos, testigos; así como a crear mecanismos transnacionales para la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, la adecuada identificación de cuerpos; además de permitir que los allegados de las personas desaparecidas puedan obtener información y colaborar en las investigaciones.

Por su parte, en el Segundo Informe sobre el Segundo Examen Periódico Universal (EPU) 2013 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los temas abordados en el diálogo interactivo con los Estados parte fueron nuevamente la situación de violencia hacia las mujeres y los derechos humanos de los menores; aunque también destacaron los temas de la pobreza, los ataques a la libertad de expresión y la preocupación continuar juzgando en fueros militares los ataques de elementos de esta naturaleza contra civiles. En lo que respecta al acceso a la justicia para personas migrantes en esta ocasión fueron menos las recomendaciones, aunque claro que estuvieron presentes. Nicaragua, por ejemplo, insta al Estado Mexicano para prevenir la violencia contra las mujeres migrantes; Sri Lanka y Argelia, a combatir la trata de personas, el tráfico y la violencia hacia los migrantes; y Nigeria hace un llamado para mantener políticas que garanticen la protección de las personas migrantes y les aseguren un efectivo acceso a la justicia, a la educación y a la salud, con independencia de su situación migratoria.

El más reciente diagnóstico general sobre la situación de los derechos humanos en México es el denominado *Situación de los derechos humanos en México* desarrollado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentado en 2015. El lente de observación de este documento son los alarmantes niveles de violencia que se viven en el país y que, como se viene mencionando aquí, afecta con manifestaciones propias a las personas migrantes. En este diagnóstico se expresan nuevamente la diversidad de problemas que afectan a las personas migrantes, y los reiterados indicios de colusión entre autoridades de diversa naturaleza y de los tres niveles de gobierno para con los delincuentes, lo que da lugar a que pervivan amplios márgenes de impunidad, situación que se reconoce y vincula también para las diversas situaciones de violencia que afectan a la población en general. En tal sentido, el resultado general del diagnóstico son los elevados niveles de impunidad, que ya en otros momentos fuera señalado por uno de los Relatores Especiales de Naciones Unidas como “un problema de impunidad crónica”. En el documento se plantean recomendaciones puntuales en las áreas de seguridad ciudadana, desaparición forzada, tortura, acceso a la justicia y acceso a la información, las cuales, dado el contexto de violencia, alcanzan también a los problemas que a ellos les afectan. Pero de manera específica para este grupo, la CIDH recomienda al Estado mexicano cumplir las recomendaciones dadas por ella misma en el Informe temático de 2013, y realizar un diagnóstico con el objetivo de “caracterizar” el desplazamiento interno y poder, con base en él, adoptar políticas armonizadas con los estándares internacionales en materia de migración y derechos humanos.

Un breve balance de las recomendaciones expuestas permite ver que desde inicios del presente siglo la comunidad internacional tuvo conocimiento de situación de violencia que estaba afectando a las personas migrantes, y a través de diversos organismos, ha mostrado un destacado interés para que México genere las condiciones para asegurar a los afectados su acceso a la justicia, se investigaran los delitos y se sancionara a los responsables. En términos generales, las principales interpelaciones planteadas a México ante la situación de violencia hacia los migrantes en tránsito han sido:

- suprimir la migración indocumentada como delito
- atender el problema de violencia hacia los migrantes
- establecer mecanismos de acceso a la justicia para migrantes víctimas de delitos
- investigar los delitos y se castigue a los delincuentes

- permitir el acceso a los órganos de justicia con independencia de la condición de estancia

Algunas de las medidas como la despenalización de la migración indocumentada, fueron tomadas en cuenta a finales de la década pasada y también en lo que va de la presente, como las reformas a la Ley general de población para dar acceso a las instituciones de justicia a las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria. Hubo de incrementarse la violencia hacia los migrantes para que el Estado mexicano comenzara a tomar en cuenta otras de estas recomendaciones; sin que ello quiera decir que la tarea haya sido plenamente realizada y los resultados los óptimos. Las autoridades mexicanas desatendieron el problema social por mucho tiempo y, en muchos aspectos, siguen haciendo caso omiso de las recomendaciones que le han sido remitidas. Lo anticipado que varios de esos exhortos fueron en su momento es innegable, así como también lo es que, de haberse tomado con la debida responsabilidad, el escenario hoy sería bastante distinto para este grupo de personas.

La complejidad del tema migratorio ha llevado a que órganos internacionales de derechos humanos no vinculados de manera directa con el tema migratorio, hayan planteado al Estado mexicano algunas recomendaciones para la atención de problemas que afectan también a los migrantes en tránsito. Las recomendaciones están, desde luego, relacionadas con el tema o tópico a abordar por el órgano evaluador, sin embargo, es notoria en casi todos sus informes la preocupación por los problemas de violencia hacia los migrantes y la impunidad que persiste a favor de los delincuentes. La revisión de estos informes arroja las siguientes recomendaciones en la materia.

Mujeres migrantes

Además de ser abordada en 2002 en el Informe de la Relatora Especial de NNUU, la diversidad de problemas que afectan a las mujeres migrantes se hace también presente en el Informe de la *Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias* (13 de enero de 2006), donde se reconocen los elevados niveles de discriminación y violencia que afecta a las mujeres migrantes, en particular ante el estigma que conlleva el viajar “sola”, y se considera que el número de homicidios de mujeres migrantes en la frontera sur es tan alarmante como el que afecta a las del norte del país, por lo que insta al Estado mexicano para implementar políticas que lleven a la adecuada

investigación de los hechos, al castigo de los delincuentes, y al instauración de una base de datos sobre mujeres desaparecidas y privadas de la vida. Aunque con menor detenimiento, estos problemas han sido también abordados por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra de la Mujer* de 2006 y en las *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* en 2012.

Niñas, niños y adolescentes migrantes

Los problemas que afectan a los menores migrantes como víctimas de trata y tráfico, han sido abordados por la *Relatoría Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*; se han presentado dos informes en los que se reconoce el vínculo entre migración con la trata y el tráfico de menores. Desde el primer Informe (23 de febrero de 1998), bastante adelantado respecto de los estudios sobre menores migrantes en tránsito por México, la Relatora recomienda poner especial atención al problema que está afectando a menores migrantes en la frontera entre México y Guatemala, y en la ciudad de Tijuana, de donde son raptados para pasarlos de contrabando al otro lado de la frontera y dedicarlos a la prostitución. La lista de recomendaciones es extensa, mas en términos generales se insta a tomar las medidas normativas e institucionales para atender a los menores afectados por la situación; a generar mayor sensibilidad en las autoridades que tienen trato con ellos, e implementar los mecanismos para abatir la impunidad ante tales violaciones de los derechos de los menores. En el segundo informe, la Relatoría (24 de enero de 2008) reconoce el incremento en los problemas que afectan a los menores migrantes tanto mexicanos como centroamericanos en México, donde además de coincidir con las recomendaciones planteadas por la Relatora anterior, se sugiere implementar un programa de acción a quince años para combatir y evitar siga afectándose a los menores.

Detenciones a migrantes y ejecuciones extrajudiciales

En esta área se pueden ubicar tres informes que presentan algunas recomendaciones al Estado mexicano para atender lo que al respecto afecta a las personas migrantes. En 2002 se hizo público el *Informe Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria* resultado de su visita a México, siendo los migrantes en centro de detención uno de sus grupos focales; considerando que la Relatoría había también realizado recientemente su visita *in loco*, el Grupo se limitó a señalar los problemas que afectan a los migrantes en México en dichos

sitios de aseguramiento, en particular el largo periodo de espera para la realización del traslado hacia el país de donde provienen; sin embargo, no se hicieron recomendaciones concretas en la materia. Otro órgano que se ha pronunciado también respecto de las condiciones de los migrantes en las estaciones migratorias o centros de detención, ha sido el Comité contra la Tortura, el cual en las *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México de 2012*, recomendó, entre otras acciones, investigar los actos de tortura, las desapariciones y malos tratos cometidos contra refugiados, solicitantes de asilo y otros extranjeros presentes en territorio del Estado parte; así como mejorar las condiciones de detención en las estaciones migratorias; adoptar las medidas necesarias para garantizar un trato justo, y el acceso a asistencia letrada en todas las fases del procedimiento de detención.

Por su parte, en el *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* (28 de abril de 2014), el problema de la inseguridad y la violencia que afecta a los migrantes está también presente. Señala que “Según se informa, existe un vínculo directo entre la desaparición y el asesinato de migrantes, la delincuencia organizada y la complicidad de las fuerzas del orden, los encargados de las investigaciones y otras autoridades” (p. 74). En consecuencia, se recomienda a México investigar las muertes de migrantes a fin de castigar a los responsables y otorgar reparación a las víctimas o a sus familiares, y a fortalecer el marco de protección. Se sugiere también se cree un corredor migratorio seguro adoptando las medidas necesarias para la prevención de agresiones a los migrantes; así como fortalecer la coordinación y cooperación entre las tres instancias de gobierno para prestar asistencia humanitaria a los migrantes, así como a adoptar medidas para que los migrantes puedan ejercer sus derechos y denunciar los delitos, sin el temor a ser detenidos; y adoptar las medidas necesarias junto con el gobierno de origen para repatriar los cuerpos en condiciones dignas.

Como se observa, estas agencias internacionales, a través de sus representantes, reconocen los problemas de abuso y violencia hacia los migrantes desde sus primeras visitas a México a principios de la década anterior. En las subsiguientes visitas, insistirán al Estado para que atienda los temas de inseguridad y violencia hacia los migrantes y, como una de las medidas clave, insistirán en la implementación de medidas para garantizarles el derecho de acceso a la justicia, combatir la impunidad y contribuir así a la

disminución de dicha violencia. Es importante destacar que, en particular informes de ambos Relatores tienen especial relevancia toda vez que toman en cuenta las aportaciones hechas por grupos de la sociedad civil cuya colaboración resultó importante para generar también los cambios normativos en la materia en México.

4.2.2 Las estrategias de impacto de las organizaciones civiles y religiosas defensoras de los derechos humanos de los migrantes

Por parte de la sociedad civil la conformación de grupos de asistencia, protección y defensa de los migrantes y sus derechos fue en principio un proceso aislado y desarticulado. Durante la década de los ochenta, asociaciones civiles y religiosas comenzaron a organizarse para prestar diversos tipos de asistencia a los migrantes, principalmente mexicanos, que tenían como objetivo internarse de manera irregular en territorio estadounidense, asentándose en principio en algunos puntos de la frontera norte de México. Para la década de los noventa, y conforme la población migrante se volvió más heterogénea y numerosa, otros grupos más se asentaron en la frontera sur para apoyar a aquellos viajeros que procedían de la región Centroamericana; y, durante lo que va del presente siglo XXI buena parte de la ruta de estos viajeros (principalmente la que sigue la ruta ferroviaria) cuenta ya con albergues y comedores que les brindan asistencia y apoyo.

En lo que va del presente siglo estos grupos de apoyo han crecido en número y se han fortalecido. De manera paulatina comenzaron a vincularse entre sí y con otros grupos en el exterior, así como con algunas instituciones nacionales y agencias internacionales defensoras de los derechos humanos, hasta conformar lo que en la actualidad se ha dado en denominar grupos o *redes transnacionales de protección y defensa de las personas migrantes y sus derechos* (Salmón, 2015), cuyo quehacer ha impulsado varias acciones gubernamentales y legislativas a favor de los migrantes, mismas que también han criticado cuando es evidente que son insuficientes.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y religiosa ha resultado decisivo para conocer de propia voz de los migrantes el maltrato y la violencia de que han sido objeto en su tránsito por México, ya que son varios los centros que se han dado a la tarea de recabar los testimonios de los viajeros víctimas de la delincuencia y de las autoridades.

Con base en este trabajo de documentación y aprovechando la reciente apertura de México al escrutinio internacional, los integrantes de la red se han vinculado con las instancias internacionales de derechos humanos, dando a conocer los resultados de su trabajo y ejerciendo así presión al Gobierno Federal para mejorar las condiciones de estos viajeros. En este sentido es posible observar que las principales estrategias de presión empleadas por estos grupos han sido: la documentación de casos de violencia hacia los migrantes; la articulación de estas organizaciones para fortalecerse a través de la constitución del llamado Foro Migraciones; la elaboración de informes temáticos, sombra o alternativos; y el acercamiento y uso de las agencias internacionales de derechos humanos, en particular de las Audiencias Temáticas ante la CIDH.

Como hemos señalado, el aspecto que ha preocupado también a las organizaciones de asistencia y protección de los migrantes, es la violencia de que son o pueden llegar a ser víctimas en diversos puntos de las posibles rutas de tránsito por México; de ahí que varios de ellos se dieran a la tarea de documentar las agresiones que de viva voz les eran narradas por las víctimas a las que asistían. En 2008, por ejemplo, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías Córdova publica el informe *La crisis de los derechos humanos en la frontera sur de México*. Este trabajo que en principio fue individual, se aprovechó posteriormente para, ya de manera colectiva, dar a conocer las magnitudes de esa violencia y la colusión entre delincuentes y autoridades. En 2009 dio lugar a la creación del Registro Nacional de Agresiones a Migrantes, mismo que ha sido también una fuente alterna para las agencias internacionales de derechos humanos tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano con base en el cual se pudo tanto conocer mejor el contexto de violencia hacia los migrantes, como llevar a cabo el planteamiento de recomendaciones al Estado mexicano más *ad hoc* a las urgentes necesidades de los migrantes.

Por parte de las autoridades mexicanas, sólo la CNDH dio credibilidad y respaldo a ese trabajo de documentación y, apoyada en él, es que presenta en 2009 y 2011 los informes sobre secuestro a migrantes, con los datos que ya se han abordado antes. Como hemos comentado, el contenido de este informe fue desestimado por el Gobierno Federal argumentando problemas en su metodología para la documentación de testimonios. Sin embargo, varios de sus datos son corroborados en el *Quinto Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México* elaborado por

un grupo de organizaciones constituido por Belén Posada del Migrante Humanidad, Sin Fronteras, A.C. Frontera Con Justicia, A.C. Saltillo, Coahuila, dado a conocer también en mayo de 2009.

En la actualidad el trabajo de documentación continúa. Quince organizaciones civiles y religiosas ubicadas en diversos puntos de la República conforman hoy la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes. El último trabajo de esta Red es el informe *Migrantes invisibles, violencia tangible*, donde dan cuenta tanto de la persistencia de la violencia hacia los migrantes, como de su incremento desde la publicación del informe de la CNDH en 2009 hasta el de la red en 2014.

La tarea de documentación de las organizaciones civiles y religiosas de asistencia y protección a migrantes, se vio reforzada a través de la estrategia de estos grupos de constituir una red de trabajo a través de la cual fue posible hacer visible el tema de los migrantes indocumentados en México. Aunque previamente se realizaron eventos donde asistieron varios de los grupos de la sociedad civil que buscaban incidir en las acciones gubernamentales a favor de los migrantes en tránsito, es quizá en el año 2000 con la creación del llamado Foro Migraciones (FM) que, encabezados por integrantes de la organización Sin Fronteras, la comunicación entre los mismos se vuelve permanente y el trabajo colectivo inicia. Con el trabajo de documentación realizado, el FM publicó los trabajos *Informe de México entre sus dos fronteras, (2001-2002)* y *Procedimientos y condiciones de detención de los migrantes en México (2001-2003)*. Estos informes, en particular el primero, sirvieron de referente a los Relatores de Naciones Unidas y de la OEA en el análisis de la situación de los migrantes en sus primeras visitas a México, y durante ellas algunos integrantes del Foro formaron parte de su acompañamiento. Con estos primeros trabajos y este vínculo con organismos internacionales de derechos humanos, la sociedad civil mexicana empezó a dar a conocer el trabajo humanitario que venía realizando a favor de los migrantes, pero sobre todo, dieron pruebas de las condiciones de abuso y vulnerabilidad de este grupo.

Otro documento importante elaborado por el Foro Migraciones fue en su momento el *Informe Alternativo* que se presentara al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas en diciembre de 2008, en el que se documentaron los abusos hacia los migrantes en tránsito por México,

tanto por parte de la delincuencia como de algunas autoridades mexicanas, y se solicitaba exigir al Gobierno de México la armonización entre los compromisos internacionales adquiridos y la legislación nacional de la materia, así como minimizar los márgenes de discrecionalidad en la legislación que atentan contra el principio de legalidad. El Informe Alternativo destacó también que las medidas implementadas durante el gobierno en turno reflejaban un vínculo inadecuado e injustificado entre migración indocumentada y políticas de seguridad, ya que dicha política había adoptado más bien un “enfoque policiaco e inquisitorio orientado al control, la represión y la contención de la migración que transita por el país y, en especial, en la frontera sur” (p. 7).

A través de estas estrategias, los actores lograron impulsar importantes reformas legales en 2008 y 2009, como fueron la despenalización de la migración indocumentada y la derogación de la exigencia de legal estancia para la prestación de ciertos servicios públicos a las personas indocumentadas. Sin embargo, los problemas que afectaban a los migrantes, en particular el incremento de la violencia hacia ellos, no figuraron como tema de relevancia en la agenda política del presidente en turno; al menos no durante la primera mitad de su periodo gubernamental. Ante esta desatención, los grupos y redes de la sociedad civil continuaron con su tarea de documentar los hechos de violencia vividos por los migrantes, e integrar informes con los datos y los testimonios recabados; viéndose obligados a acudir a otras instancias internacionales de derechos humanos. La vinculación con las agencias internacionales de Naciones Unidas y de la OEA, permitieron la inserción de una Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³³.

¹³³ Han sido varias las Audiencias de la CIDH en el tema migratorio por las que México ha sido llamado a comparecer. Sin embargo, la Audiencia Temática de 2010 sobre secuestro a migrantes en México, tiene especial relevancia dado que en esos momentos la violencia hacia los migrantes estaba alcanzando su momento más crítico desde que se hizo visible más allá de las fronteras sur y quedó plenamente evidenciado, ese mismo año, con el hallazgo de los 72 cuerpos de migrantes secuestrados y acribillados en San Fernando, Tamaulipas. Los otros eventos en los que ha comparecido México en materia migratoria han sido: Audiencia Derechos humanos de los trabajadores migratorios en tránsito en México, del 131 periodo de sesiones (marzo 12 de 2008); Audiencia Derechos humanos de jornaleros indígenas migrantes en Guerrero, México del 137 periodo de sesiones (05 de marzo de 2009); Audiencia Situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México, del 141 Periodo de Sesiones (Marzo 28 de 2011); Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre derechos de los migrantes, del 143 periodo de sesiones (octubre 27 de 2011); Audiencia Situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, 144 periodo de sesiones (marzo 23 de 2012); Audiencia Acceso a la justicia para personas migrantes en México, del 154 periodo de sesiones (marzo 20 de 2015).

A la Audiencia¹³⁴ asistieron como peticionarios representantes de varios grupos de asistencia y defensa de los derechos humanos de los migrantes, como son Casa del Migrante de Saltillo, de la Diócesis de Saltillo y el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, del Centro ProDH, del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, del Albergue Hermanos en el Camino; y aunque sin representación, también figuraron como peticionarios el Servicio Jesuita a Migrantes México y el Albergue Decanal Guadalupano de Tierra Blanca, Veracruz y de la de Dimensión Pastoral de Movilidad Humana del Episcopado Mexicano. Los representantes de estas organizaciones dieron cuenta de los problemas de violencia hacia los migrantes y de colusión y corrupción por parte de las autoridades. Cabe destacar que más allá de fundamentar su datos y cifras con los informes individuales, sus argumentos tenían como fuente principal la propia experiencia en la asistencia y apoyo brindada a los migrantes durante varios años ya de experiencia. Así, Alejandro Solalinde y Sandra Albrick¹³⁵, coincidieron en señalar que las acciones previas a la audiencia emprendidas por el gobierno mexicano se trataban más bien de acciones oportunistas y de impacto mediático, pues han sido varias las formas y los medios por los cuales se ha denunciado el problema que afecta a los migrantes, y pocas o nulas las acciones por parte del gobierno antes de haber sido citado a comparecer ante la CIDH. La instrumentación de mecanismos para la protección de los migrantes y la creación de una fiscalía especializada para la atención a migrantes en tránsito víctimas de secuestro fueron, entre otras, las dos de las demandas planteadas por los peticionarios al Estado mexicano.

En esta Audiencia los representantes del Estado mexicano reconocieron quizá por primera vez el problema de violencia que afecta a los migrantes; aunque se puede señalar que no externaron compromisos concretos a favor de la protección y defensa de los migrantes y sus derechos. Esta parálisis tuvo que acabarse luego de que se diera a conocer la masacre de San Fernando, Tamaulipas, pues fue el evento crítico que puso de manifiesto y sin dejar lugar a dudas, las reales magnitudes de la violencia hacia los migrantes por parte de la delincuencia en México y reforzaba el trabajo de la sociedad civil ante la CIDH en la Audiencia temática anterior realizada cinco meses atrás. El atentado se conoció alrededor de todo el mundo, y ante el avergonzamiento internacional, el gobierno federal se vio

¹³⁴ El desarrollo de la Audiencia está disponible en la red y puede reproducirse en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=-gpnhUKgkeo>

¹³⁵ Representantes en la Audiencia de la Casa del Migrante de Ixtepec, Oaxaca y de la Casa del Migrante de Saltillo, respectivamente.

obligado a iniciar un acelerado proceso de reformas constitucionales y legislativas, las cuales fueron discutidas por la LXI Legislatura, en la que por cierto se presentaron iniciativas por parte de casi todos los partidos políticos con participación en el Congreso en ese momento.

Como se puede observar en este subapartado, el trabajo de las organizaciones defensoras de migrantes ha resultado decisivo para impulsar mejores condiciones de derechos a favor de este grupo. La honesta preocupación por apoyar a los migrantes fue reconocida y respaldada por organizaciones internacionales de derechos humanos, entre quienes se estableció una fuerte cooperación para presionar al Estado mexicano a reconocer la gravedad de las condiciones de violencia hacia los migrantes y proceder a la transformación de una legislación migratoria anacrónica de las nuevas condiciones en las que se estaban dando estos flujos. Sin esa presión, difícilmente nos sería posible hablar de un ensanchamiento de los derechos humanos de los migrantes por vía legislativa.

4.2.3 Entre la obligación y la premura: el tema migratorio en la agenda legislativa

En los subapartados anteriores hemos visto la importancia y contenido de los informes de las agencias internacionales de derechos humanos de los sistemas universal e interamericano, así como de las estrategias desplegadas por las organizaciones civiles y religiosas para incidir en los cambios legislativos a favor de las personas migrantes en México. Sin embargo, quizá ese trabajo y esas estrategias se comprendan mejor si se revisa la estática en la que se mantuvo el tema migratorio en la agenda legislativa para ese mismo periodo, pues aunque el tema se inserta en dicha agenda desde el año 2000 y desde entonces se presentan varias iniciativas, hubo en realidad demasiada resistencia por parte de los legisladores para discutir el tema a profundidad, y en su mayoría las iniciativas fueron rechazadas. El punto remite a iniciar con los desafortunados intentos por alcanzar un acuerdo migratorio entre el presidente de México Vicente Fox y su homólogo estadounidense George W. Bush.

La promesa de alcanzar un acuerdo migratorio para mejorar las condiciones de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos fue uno de los temas vigentes tanto en la campaña del candidato panista a la presidencia en el año 2000 Vicente Fox Quezada,

como durante casi todo el periodo de su administración (2001-2006). Laura V. González-Murphy y Rey Koslowski (2011:18) señalan que “la administración de Fox (2000-2006), aparentó promover la emigración como una válvula de escape de los problemas económicos del país”. Así, las negociaciones entre el ya presidente de México también recién electo George W. Bush en los diversos encuentros que sostuvieran los mandatarios en 2001 (recién iniciados sus respectivos periodos de mandato) hicieron pensar a muchos en una posibilidad real de concretar tales acuerdos en la materia: 16 de febrero de 2001 en San Francisco del Rincón, Guanajuato; 21 de abril de 2001 en Quebec, Canadá; 3 de mayo de 2001 en Washington, DC; 5 y 6 de septiembre de 2001 en Washington, DC. Luego del último encuentro, ambos mandatarios anunciaron el planteamiento de acuerdos para alcanzar una reforma migratoria integral. Sin embargo, los ataques en Estados Unidos del 11 de septiembre de ese mismo año estancaron las negociaciones entre ambas naciones, a lo que contribuyó el sentimiento antiinmigrantes que se incrementó en ese país, en particular, el sentimiento antimexicano.

Algunos estadounidenses recriminaron a México exigir para sus connacionales lo que en su territorio denegaba para los extranjeros, en particular, para los centroamericanos; varios de esos políticos eran congresistas y llegaron incluso a “proponer” adoptar las leyes migratorias mexicanas, a las que se podía tomar como ejemplo de leyes restrictivas¹³⁶. Las precarias condiciones en las que se encontraban los migrantes centroamericanos habían sido hasta entonces poco documentada por la academia (véase, apartado 1.5) y el tema no había sido aún reconocido por el aparato gubernamental en México. No obstante, varios factores fueron poco a poco convergiendo para impulsar algunos cambios normativos y operacionales un poco más respetuosos de los derechos humanos de los migrantes. Como hemos visto, la apertura de México al escrutinio internacional permitió la generación de informes por parte de algunos órganos internacionales de derechos humanos que no sólo

¹³⁶ González-Murphy y Koslowski comentan en su trabajo que en 2006 Michael Waller, del Centro de Seguridad de Estados Unidos, analizaba lo restrictivo de las leyes migratorias mexicanas en su artículo “La casa mexicana de vidrio: cómo la Constitución mexicana trata a los extranjeros”; en él, Waller señala que “si los políticos Americanos están buscando un modelo legal en el cual basar nuevas leyes restringiendo la inmigración, y expulsando a criminales extranjeros, tienen una guía en la Constitución mexicana”. González-Murphy y Koslowski explican que el trabajo de Waller fue discutido durante el debate de reformas migratoria en 2007 y 2010 en la Cámara de Representantes Estadounidense (González-Murphy y Koslowski, 2011: 10-11).

daban constancia de los problemas que afectaban a los migrantes y sus derechos, sino que además, incluían recomendaciones para atender el problema.

Así, puestos ya los reflectores sobre México, la LVIII Legislatura¹³⁷ creó la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios¹³⁸; en su periodo (septiembre de 2000 – agosto de 2003) se presentaron cinco iniciativas en materia migratoria, cuatro de las cuales se vinculaban con los migrantes en tránsito¹³⁹. En la iniciativa presentada el 30 de abril de 2002 por el diputado Jaime Cleofás Martínez Veloz, se propone la creación de un Procuraduría General de Migración, buscando que fuera un órgano autónomo para atender los problemas de la población migrante en sentido amplio: esto es, la migración interna, es decir, migrantes mexicanos en territorio nacional, la población migrante o inmigrante de extranjeros en México, y la población de mexicanos en el exterior, la cual no prosperó al no encontrar respaldo en los integrantes de la propia Comisión de Población, como se ha señalado. En otra iniciativa del mismo año se contemplaba la creación de una Ley sobre los derechos de los migrantes. Hacia 2003, ya firmados los Protocolos de Naciones Unidas sobre trata y tráfico de personas, se presentaron dos iniciativas para prevenir y combatir los abusos contra migrantes en materia de trata y tráfico, ello a través de la reforma a algunos artículos de la Ley general de población, del Código penal federal y de la Ley federal contra la delincuencia organizada.

Durante la segunda mitad del periodo gubernamental de Vicente Fox fueron los migrantes mexicanos en Estados Unidos los que capturaron su atención y su discurso, dejando de lado a los migrantes centroamericanos en tránsito por México; lo que no implica la ausencia de diversas acciones en la materia, como es el programa de modernización y ampliación de la red de estaciones migratorias también severamente criticado por insistir en el tratamiento de la materia migratoria como un tema de seguridad nacional y no de derechos humanos conforme a los convenios internacionales y las recomendaciones recién

¹³⁷ En las Legislaturas anteriores los temas de población forman parte de la Comisión de Gobernación; a su vez, en los de migración y fronteras participaban también otras Comisiones como la de Asuntos Fronterizos y la de Población y Desarrollo, así como la Especial de Asuntos de la Frontera Sur.

¹³⁸ La Comisión es integrada a su vez por las siguientes Subcomisiones: Población; Programa de Apoyo y Derechos Humanos de los Migrantes; Envío de Remesas de Estados Unidos Americanos a México; Voto de los Mexicanos en el Extranjero; Asuntos de la Frontera Norte; Asuntos de la Frontera Sur; Relaciones con Organismos Internacionales; Aduanas y TLC; y, Cuenta de Burgos.

¹³⁹ Todas las iniciativas comentadas aquí fueron consultadas y están disponibles en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica>

recibidas. Esta postura del Gobierno Federal se evidencia también en la estática legislativa de la LIX Legislatura respecto del tema (septiembre 2003 – agosto 2006). Pese al contenido de las recomendaciones internacionales recibidas en materia de derechos humanos, y a que la prensa daba cuenta de manera constante de algunos de los problemas más comunes de abuso hacia los migrantes, y a la denuncia pública que iniciaban grupos de la Iglesia Católica y otras organizaciones de la sociedad civil, el tema no fue objeto de atención en el transcurso de la esa Legislatura.

Aunque durante esa Legislatura se recibieron varias iniciativas, la mayor parte de su contenido estuvo dirigido a mejorar las condiciones de los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos; pocas abordaron temas vinculados o referidos a la situación de los indocumentados en México. Una de las iniciativas recibidas en ese periodo buscaba dotar de autonomía técnica, operativa y de gestión al Instituto Nacional de Migración, lo cual se fue posponiendo en varios periodos hasta que finalmente fue desechada en 2012¹⁴⁰. Se presentó también una iniciativa de “Ley sobre la protección de los derechos de los emigrantes mexicanos y de los extranjeros en territorio nacional”, donde se entendía por extranjero a “toda persona de nacionalidad distinta a la mexicana que se interne en el país, independientemente de su estatus migratorio”, lo cual resultaba novedoso dado que en el documento se buscaba el reconocimiento de todos los extranjeros¹⁴¹; esta iniciativa, tal como las anteriores, también se desechó.

A los pocos días de iniciado el periodo gubernamental de Felipe Calderón Hinojosa, el segundo de la “transición democrática” con el Partido Acción Nacional, el tema migratorio se hizo más visible luego de que el 27 de diciembre de 2007 Alejandro Solalinde denunciara públicamente el primer secuestro masivo a migrantes en tránsito que hasta entonces se hubiera reportado, pues como se ha mostrado ya (véase apartado 2.4), éste fue sólo el inicio de una creciente espiral de violencia hacia los migrantes y de impunidad para sus perpetradores, como ya se abordado en el capítulo anterior. La presión nacional e internacional llevaron así a que en la LX Legislatura se presentaran y aprobaran varias reformas legales a la Ley general de población. Así, como hemos revisado en el apartado

¹⁴⁰ Presentada en febrero 02 de 2006 por la Diputada Ruth Trinidad Hernández Martínez del Partido Acción Nacional.

¹⁴¹ Iniciativa presentada en 27 de abril de 2006 por los Diputados Rodrigo Iván Cortés Jiménez y Adriana González Carrillo, ambos del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

precedente, finalmente en 2008 se despenaliza el ingreso irregular a México quedando sólo como falta administrativa y se reconoce el derecho de los migrantes para acceder a las instituciones de justicia con independencia de su condición migratoria. Estas reformas si bien fueron el producto de casi una década de trabajo de los diversos grupos y organizaciones de apoyo a los migrantes, resultaron poco satisfactorias para ellos pues sin dejar de reconocer la importancia de tales cambios, a su consideración y la de varios académicos, lo que se requería era una nueva ley de migración, más acorde con los compromisos internacionales asumidos, garantista de los derechos humanos de los migrantes. Esas reformas constitucionales y la nueva ley de migración llegarían en 2011; en un contexto de emergencia más para recobrar cierta credibilidad luego de lo señalado por los grupos sociedad civil en la Audiencia Temática ante la CIDH en Washington en marzo de 2010 pero, sobre todo, luego de la llamada tragedia de San Fernando, que le valdría a México la reprobación internacional. De ahí que estos cambios normativos, si bien fueron un avance considerable respecto de la legislación que hasta entonces se encontraba vigente, tenga en aún varios pisos falsos que dejan sin efectos varias de sus novedades.

4.3 Cambios normativos en materia de derechos humanos de los migrantes

En este capítulo se ha dado cuenta del contexto y el proceso de advenimiento de una reforma migratoria que derivaría en la derogación de Ley General de Población de 1974 por lo que hace a la migración, y en la creación de un instrumento normativo específico de la materia: la llamada reforma migratoria de mayo de 2011 que incluye una nueva Ley de migración, así como de algunas reformas constitucionales, entre las que se destaca la modificación al artículo 33 constitucional. En este apartado se examina el contenido de esta reforma, y se expresan algunas observaciones en las que se hace notar que aun cuando estas modificaciones normativas se presume fueron diseñadas para propiciar una mejor protección a los derechos humanos de los migrantes, en realidad es posible apreciar algunas pautas de continuidad entre la nueva ley y sus antecesoras en relación a las restricciones y denegación de derechos que se imponen a los migrantes desde el propio diseño de la ley.

Comienzo por revisar el contenido del artículo 33 constitucional después de la reforma de referencia que, de acuerdo con su nuevo texto, prevé lo siguiente:

Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

El artículo 33 era uno de los dispositivos constitucionales que habían permanecido sin modificaciones desde su promulgación en 1917¹⁴²; y se mantuvo como un agujero para los derechos humanos dentro de la propia constitución (Becerra Ramírez, 2005); en primer lugar por lo que hace a la garantía de audiencia, la cual era negada a los extranjeros sujetos al ejercicio de la facultad prevista en este numeral; pero sobre todo, debido a la propia facultad discrecional otorgada al titular del poder ejecutivo.

En cuanto a la garantía de audiencia, pareciera que la nueva redacción garantiza que la expulsión no pueda realizarse sin respetarla; sin embargo, el numeral mantiene la facultad exclusiva del jefe del poder Ejecutivo de hacer abandonar a los extranjeros el territorio nacional; y si bien es cierto que se sostiene que esta facultad ha de ejercerse conforme a la ley, con todo, esta disposición aún puede ser objeto de algunos señalamientos. En primer lugar, porque expresamente en la Constitución se indica que esta facultad se debe aplicar a través de un procedimiento administrativo, pero al mismo tiempo admite que a la persona sujeta a dicho procedimiento se le pueda detener, es decir, privarle de su libertad. En este punto el problema radica en que si la expulsión es un acto administrativo, entonces, la detención “por el tiempo que indique la ley” parece una sanción arbitraria y por lo tanto excesiva, cuando en la propia Constitución se establece que la detención administrativa será sólo por 36 horas (art. 21), que únicamente procederá mediante orden de autoridad judicial competente (art. 14) y que la prisión preventiva sólo procederá en contra de algunos delitos considerados graves (art. 18) (De Dienheim Barriguete, 2013).

Pero el problema más grave que ha surgido en relación a la nueva redacción del artículo 33 constitucional es que para que se pueda aplicar de forma apegada a la ley, el primer

¹⁴² En el apartado 4.1 de este trabajo se analizó y transcribió la anterior redacción de este artículo; remito a él para evitar aquí la repetición del numeral.

requisito es que debe existir esa ley, y desde 2011 a la fecha esa ley no existe. El 21 de octubre de 2013 el titular del ejecutivo envió a la Cámara de Senadores una iniciativa para crear la ley reglamentaria correspondiente. En esta cámara se avaló en comisiones su aprobación en abril de 2014; la cual, de acuerdo con la información disponible en la propia página web del Senado, se aprobó en esa Cámara en pleno hasta diciembre de 2015; y es hasta estas fechas que dicho proyecto aún no ha completado los demás pasos del procedimiento legislativo; dejando así sin normatividad de referencia y por lo tanto sujeto a la arbitrariedad del ejecutivo la forma en que se desahogue este procedimiento. Convirtiéndose de esta manera en una posible fuente de violencia en contra de los derechos humanos de los extranjeros, pues siguen sin conocerse cuáles son las causas legales por las cuales se podría aplicar este procedimiento. De igual modo, continúa sin especificarse qué debe entenderse por “inmiscuirse en asuntos políticos”.

Por su parte, la ley de migración de 2011, que como ya se explicó en el apartado anterior fue algo largamente exigido por la sociedad mexicana y por organismos internacionales, casi de forma inmediata a su entrada en vigor fue objeto de serias críticas por parte de los especialistas; y a más de un lustro de iniciar su vigencia, se han desvanecido las expectativas que se tenían a su alrededor; ya que al menos en relación a la situación de los miles de migrantes en tránsito que atraviesan México la situación parece no ha cambiado en mucho. En lo que sigue de este apartado, se expone brevemente el contenido de la Ley de migración en lo relacionado al tema que se aquí trata y, posteriormente, se analizan algunos supuestos en los que a pesar de lo expresado por la propia ley, ésta continúa siendo una fuente de violación a derechos humanos de los migrantes.

En la ley de migración de 2011, que a decir de la misma tiene por objeto (art. 1) regular la entrada y salida de mexicanos y extranjeros del territorio mexicano, se entiende por migrante (art. 3, frac. XVII) el “individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación”.¹⁴³ Cuando el migrante es un extranjero que pretende ingresar y permanecer en territorio mexicano, esta persona puede

¹⁴³ No está de más señalar lo criticable que resulta esta definición legal, pues incluye dentro de la categoría de los migrantes a personas como los turistas o a los asistentes a un foro académico, individuos no tienen la intención de asentarse (temporal o permanentemente) en el territorio, y que una vez concluido el periodo de esparcimiento o de realización del evento al que asisten, regresan al lugar en el que residen de forma habitual. De acuerdo con la Ley de migración estas personas se comprenden dentro de la categoría de “visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas”.

hacerlo de forma regular, dentro de alguna de las categorías previstas en la propia ley¹⁴⁴, de lo contrario, se puede considerar que se trata de un migrante irregular.

En cuanto al derecho de acceso a la justicia, se hace en la Ley de migración un reconocimiento más amplio que en los instrumentos normativos anteriores. Así, de acuerdo con el artículo 11, se reconoce que

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

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

¹⁴⁴ De acuerdo con el artículo 52 de la Ley de migración, estas categorías son:

1. *Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas*, la cual supone una visa por 180 días para permanecer y transitar en territorio mexicano.

2. *Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas*, es el caso de extranjeros que cuentan con una oferta de trabajo o invitación de autoridad o institución cultural o académica, artística o deportiva para que realice actividades remuneradas, este permiso o visa dura 180 días.

3. *Visitante regional*, es el nacional o residente de alguno de los países con los que se comparten límites territoriales, que se interna en territorio nacional, y supone un permiso o visa de hasta tres días para ingresar a regiones fronterizas, sin permiso para recibir remuneración en el país.

4. *Visitante trabajador fronterizo*, es el nacional de países con los que se comparten límites territoriales, que cuentan con una oferta de trabajo dentro de las entidades federativas fronterizas, este permiso otorga una permanencia de un año.

5. *Visitante por razones humanitarias*, esta condición de estancia incluye los supuestos de extranjeros que a) sean ofendidos, víctimas o testigos de algún delito en territorio nacional; b) ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado; o c) ser solicitante de asilo político o de reconocimiento de la condición de refugiado.

6. *Visitante con fines de adopción*, cuando el extranjero, en aquellos casos en los que existe el convenio internacional correspondiente, se encuentra en trámites para adoptar a un niño, niña o adolescente mexicano. Este permiso autoriza la estancia en México, hasta que se resuelva el procedimiento y se inscriba en el registro civil la nueva acta del adoptado.

7. *Residente temporal*, esta categoría autoriza al extranjero para residir en el país por cuatro años, con la posibilidad de realizar actividades remuneradas, y con el derecho de introducir a hijos menores de edad, cónyuge (puede ser concubina o concubinario), padre y madre; quienes también podrán desarrollar actividades remuneradas en caso de que dispongan de la oferta de empleo correspondiente.

8. *Residente temporal estudiante*, estancia que se autoriza a extranjeros que hayan sido aceptados para realizar estudios o proyectos de investigación en alguna de las instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; en estos casos la permanencia en el programa educativo o de investigación deberá renovarse anualmente.

9. *Residente permanente*, es la autorización para permanecer en territorio nacional de forma indefinida con permiso para trabajar a cambio de una remuneración. Esta categoría migratoria se otorga a los refugiados, solicitantes de asilo político, a los familiares inmediatos de mexicanos, a jubilados, a los pensionados que reciban un ingreso que les permita vivir en el país, y a los extranjeros que hayan residido por cuatro años en México. Estas personas pueden hacer extensivo este derecho o categoría migratoria a sus familiares directos (cónyuge, hijos nacidos en el extranjero, padres y hermanos menores de edad).

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el artículo 9, en el que se establece que los jueces y encargados de las oficinas del registro civil no pueden negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la celebración de actos relacionados con el estado civil, ni la expedición de respectivas actas de matrimonio, nacimiento, divorcio y defunción.

Sin duda, el punto más álgido en la agenda migratoria del Estado mexicano es el relacionado con los migrantes irregulares en tránsito. Por esta razón, el hecho de que se incluyera un apartado específico para reconocer determinados derechos a las personas migrantes, no puede dejar de considerarse como un avance significativo, y aunque la ley pueda ser criticada al no ofrecer un listado completo de derechos humanos de los migrantes irregulares, es conveniente estar atentos a lo expresado en el artículo 66, de acuerdo al cual la situación migratoria no impedirá el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los que sea parte el Estado Mexicano, y en la propia Ley de Migración. Esta declaración debería bastar para considerar reconocida una amplia esfera de derechos a favor de los migrantes irregulares; lo que hace falta es que se refuerce esta interpretación por parte de las autoridades y así la apliquen. Lo anterior se articula con lo expresado en el artículo 67, en el sentido de que “los migrantes en situación irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos”.

Algunas disposiciones resultan relevantes para el caso de los migrantes irregulares, en el contexto en el que se ha desarrollado este tipo de migración. La primera, contenida en la segunda parte del artículo 66, donde se asegura que “el Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria”, declaración que, en el contexto de violencia que se ha vivido en contra de los migrantes (irregulares) en los últimos años en las rutas por las que estos transitan, debe entenderse como el reconocimiento de una auténtica obligación del Estado mexicano. Obligación similar a la que tiene de brindar seguridad a favor de todas las personas (mexicanos o migrantes) que se encuentren en su territorio, pero que no puede dejar de tener relevancia precisamente por los hechos de violencia a los que se ha hecho alusión a lo largo de este trabajo. De igual modo, se asegura en la Ley de migración que los migrantes irregulares tienen derecho a acceder a los servicios educativos y médicos;

garantía esta última que incluye el servicio médico gratuito en caso de urgencia que ponga en peligro su vida.

En la ley de migración se incluye una prohibición expresa en el artículo 76, de acuerdo con la cual no se podrán “realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentren migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o protección a migrantes”. A su vez, esta prohibición se refuerza con lo que se estipula en el último párrafo del artículo 159 de la ley en comento, en el cual se expresa que “no se impondrá pena a las personas (...) que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria”. Todo lo anterior se puede leer en relación con la disposición conforme a la cual únicamente personal del Instituto de Migración puede solicitar a las personas que acrediten su nacionalidad o su estatus migratorio; la cual equivale a una prohibición para que cualquier otra autoridad lleve a cabo estos actos. De esta manera, se pretende garantizar la no criminalización de la migración irregular.

Ahora bien, el que la migración irregular no sea ya considerada un delito y el que se aseguren sus derechos humanos, de ninguna manera puede equivaler a una desregulación de la migración. La migración irregular continúa siendo una falta administrativa. Por lo cual, de acuerdo con la ley en comento, tras detectarse a una persona en situación migratoria irregular, lo que procede es su detención administrativa (aseguramiento), y el posterior retorno o deportación a su país de origen o de residencia habitual. Los migrantes irregulares son retenidos en una estación y sometidos al procedimiento administrativo migratorio con el fin de determinar su situación legal.

En el transcurso de su estancia en la estación migratoria y durante la resolución del procedimiento, la Ley de migración reconoce a los migrantes ciertos derechos específicos; como por ejemplo el de ser informado de la ubicación exacta de la estación migratoria en la que es alojado, de las formas de regularizar su situación migratoria, así como de la posibilidad de adherirse al programa de retorno asistido si deciden no ejercer su derecho de regular su condición migratoria, que puede tardar semanas e incluso meses y no conlleva una manera necesaria una resolución a su favor, o bien, ahorrarse el

procedimiento de deportación que implica además una prohibición temporal expresa para solicitar su ingreso regular a territorio mexicano (arts. 114-125, 143 y 144). A lo largo de su estancia y en el desarrollo del procedimiento administrativo se les debe permitir a los migrantes el contacto con la representación consular que les corresponda, y tendrán derecho a recibir asistencia jurídica para que les asesore en la presentación y desahogo de las pruebas pertinentes, así como en manifestar lo que a su derecho convenga. Como dato especialmente importante para este trabajo, se debe tener en cuenta que existe la posibilidad de que las personas que han sido víctimas, ofendidos o testigos de un delito en territorio mexicano, puedan solicitar una condición de estancia como *visitante por razones humanitarias*, la cual les da el derecho de permanecer en México en tanto se resuelve el proceso correspondiente; punto sobre el que se ahonda en el siguiente capítulo.

De acuerdo con la Ley de migración en ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento o de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias (art. 106). En otras palabras, las estaciones migratorias deben ser edificios especialmente dedicados al fin de alojar migrantes en tanto se resuelve legalmente sobre su situación legal. Dichas estaciones deben contar con servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica; de igual modo, en dichos lugares se debe proporcionar la alimentación adecuada a los migrantes. Las áreas de la estación migratoria en que se hallen hombres y mujeres deberán estar debidamente separadas; y en su caso los niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas y personas de la tercera edad, deberán recibir la asistencia especial que su condición de vulnerabilidad amerite. Para el caso específico de niños, niñas y adolescentes, la Ley de migración exige que sea respetado el principio de unidad familiar, por lo cual se promoverá que permanezcan en los mismos espacios que sus padres, siempre que sea posible; y en el caso en que se trate de menores no acompañados, se deberán alojar en lugares especiales. De acuerdo con la ley, la autoridad migratoria tiene 15 días para determinar si la situación migratoria es regular; en caso contrario, se prevén algunos supuestos que podrían prolongar este periodo, los cuales se relacionan con dificultades relativas a demostrar la identidad del migrante o a la imposibilidad física para que pueda realizar el viaje de deportación. No obstante, se estipula que el lapso que un migrante puede permanecer en una estación migratoria es hasta de 60 días. Transcurrido este tiempo se debe otorgar al migrante un permiso como visitante temporal, con la posibilidad de realizar actividades económicas remuneradas, con el fin de que pueda permanecer en el país en tanto se determina su situación migratoria.

Después de conocer algunas de las disposiciones contenidas en la Ley de migración es momento de exponer algunas consideraciones al respecto. En el largo proemio contenido en los artículos primero y segundo de la propia ley se asegura que el principio cardinal que la guía es la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros; y que por lo tanto, esos derechos son la guía que debe seguir la política migratoria que adopte el Estado mexicano. No obstante dicha declaración, esta ley bien pronto se hizo objeto de algunas críticas en las que se señalaban las continuidades respecto de la anterior normatividad contenida en la Ley general de población, que representan menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales (Castilla, 2014, 154-155). Como se demostró en el apartado anterior, esas continuidades se pueden retrotraer a prácticamente todas las leyes de migración vigentes a lo largo del siglo pasado.

Entre las críticas más señaladas están las ambigüedades contenidas en la Ley, las cuales se traducen en inseguridad jurídica para los migrantes. Un ejemplo es lo señalado en el artículo 3 de la Ley de migración, en donde se lee que la “La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”. Tal como señala Castilla (2013, 168) la última expresión “y las demás disposiciones jurídicas aplicables” abre la puerta para que estas limitaciones puedan encontrarse en normativas de menor rango jurídico que las leyes, como lo son los reglamentos o las simples circulares, situación que es contraria a la exigencia constitucional y convencional de que las libertades únicamente pueden ser restringidas por leyes emanadas del poder legislativo, lo cual convierte a esta disposición en una fuente de violencia para los derechos humanos de los migrantes, pues los expone a la arbitrariedad de las autoridades migratorias. Sobre todo porque en la práctica a los funcionarios administrativos se les exigen preferir la aplicación de sus manuales, circulares internas y reglamentos, antes incluso que las leyes emanadas del legislativo. Otro ejemplo más es la disposición contenida en el artículo 40, conforme a la cual al momento de definir los requisitos para que expidan las visas, se remite al reglamento, siendo que éste es un cuerpo normativo de menor jerarquía y que no es expedido por un órgano legislativo; y la cuestión se torna más grave cuando se hace notar que hubo de pasar más de un año para que se emitiera dicho reglamento.

Debe hacerse aquí un señalamiento a la Ley de migración, pues afecta directamente el ejercicio del derecho de acceso a la justicia de los migrantes cuando han sido víctimas de delito. Hay que partir de la detención en estaciones migratorias, eufemísticamente llamada “alojamiento”. Como ya se hizo notar líneas arriba, ingresar al país de forma irregular no es sino una falta administrativa, por lo cual la detención por 15 días o más (hasta 60) conforme al artículo 111 de la Ley de migración resulta por sí misma violatoria de derechos fundamentales como la libertad física y todo lo que ella implica, ya que por una falta administrativa la privación de la libertad no puede exceder las 36 horas según las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, de acuerdo con el propio artículo 111 (Fracción V) de la Ley de migración, una de las razones por las cuales el periodo de 15 días se puede extender hasta por 60, es “Que 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 [...]”; es decir, que si un migrante hace uso de su derecho de acceso a la justicia y acude ante alguna autoridad exigiendo sus derechos, por esa razón se le puede hacer permanecer por más tiempo en las estaciones migratorias. Como se puede observar, es claramente una medida que desalienta el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Otra disposición que resulta en detrimento del derecho de acceso a la justicia de los migrantes es que se otorga al Instituto Nacional de Migración facultades que son exclusivas de los ministerios públicos. Es el caso del procedimiento para la detección, identificación y atención de extranjeros víctimas del delito previsto en el artículo 113 de la Ley de migración, la cual de hecho, se limita a disponer que dicho procedimiento será regulado en el reglamento de la propia ley. En el Reglamento de la Ley de migración este procedimiento se regula en los artículos 178 a 184; y básicamente lo que se prevé es que cuando personal del INM crea estar ante un migrante que pudo haber sido víctima de delito se le deben realizar las entrevistas que tienen el objetivo de determinar si efectivamente se puede presumir la existencia del delito, para que en su caso se canalice a los afectados (si así lo desean) ante las instancias correspondiente, es decir, el ministerio público que corresponda. De este modo, se instituye al INM como una autoridad calificadora del delito, previamente a la intervención de los funcionarios ministeriales; hecho este que lesiona

gravemente el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, ya que en la práctica, conforme a las entrevistas que se sostuvieron con los funcionarios ministeriales en el transcurso de esta investigación, esta facultad del INM es utilizada como un “filtro” para descartar a quienes únicamente “fingen” haber sido víctimas de delito con el fin de obtener la condición de estancia por razones humanitarias prevista en la propia Ley. Evidentemente de esta manera la autoridad migratoria se sustituye al ministerio público (y fiscalías especializadas) como autoridad calificadora del delito; y como se puede colegir, de esta manera pueden resultar serias lesiones a los derechos de las personas migrantes que sí han sido víctimas de delito.

Como se ha podido apreciar en este apartado, los cambios normativos a favor de los migrantes no han sido pocos. Se han logrado reformar varias disposiciones constitucionales y se ha promulgado una nueva ley y un nuevo reglamento que regulan de manera exclusiva la materia migratoria. La despenalización de la migración indocumentada, aunque más bien era letra muerta en el sistema jurídico mexicano, era siempre una forma de amedrentamiento que delincuentes, particulares y autoridades hacían valer para aprovecharse de los migrantes. Sin embargo, las necesidades jurídicas de los migrantes están aún lejos de ser por completo satisfechas por estas nuevas disposiciones constitucionales y legales. En este caso, como señala Epp, si bien el contar con disposiciones normativas vastas que respalden los derechos y pretensiones de las personas, no es suficiente para asegurarles un ejercicio efectivo de los mismos; esa posibilidad se restringe aún más cuando la legislación no es suficiente. De ahí la necesidad de que los operadores del sistema judicial lleven a cabo una labor interpretativa y flexible para ampliar el espectro guardián de la legislación vigente a favor de la protección de los derechos humanos de los migrantes, de lo cual me ocupo en seguida.

Lo aquí expuesto permite ver la diversidad de actores y acciones que durante la década pasada estuvieron impulsando el cambio legislativo a favor de los migrantes, pues es poco probable que sin esa colaboración se hubieran visibilizado el tema y alcanzado las reformas legales de 2008 y 2011. La promulgación de la Ley de migración, sin embargo, no significa que el trabajo de estos órganos y activistas defensores de los derechos humanos de los migrantes esté concluido. Como integrante de los sistemas de derechos humanos, México

ha recibido y seguirá recibiendo nuevos informes generales y temáticos de los órganos internacionales insistiendo en la importancia de atender los problemas de falta de acceso a la justicia para los migrantes víctimas de delitos en su tránsito por nuestro territorio¹⁴⁵. Los diversos grupos de la sociedad civil han continuado también con su trabajo de documentación de la violencia hacia los migrantes, y presentado varios informes más, en los que dan cuenta de esta situación y de otros problemas detectados en las políticas implementadas por el Estado mexicano para contener la migración; esto pese a que el clima de inseguridad y violencia también los ha alcanzado a ellos.

En este capítulo, a través del análisis de la legislación migratoria vigente durante el siglo XX, ha sido posible observar la postura tan cerrada hacia la migración por parte del Estado mexicano, y cómo esto deviene en parte de los resabios anticoloniales del periodo de independencia del siglo XIX. De ahí que haya sido necesario sumar esfuerzos entre organizaciones defensoras y organismos internacionales de derechos humanos para generar la suficiente presión que impulsara los cambios legislativos a favor de los migrantes, dado que además, para esos momentos, la postura antimigrante estadounidense y su rechazo hacia la migración luego de los atentados de 2011, se había filtrado y era reforzada por la política mexicana. Es necesario reconocer la importancia de la nueva normatividad, dado que ahora, no sólo el reclamo de derechos tiene un fundamento normativo vigente, sino que los actos de autoridad desplegados, deberán atender los derechos y principios de protección contenidos a favor de los migrantes.

Ahora, es importante también analizar, como se hace en el siguiente capítulo, cómo el contenido de esa nueva legislación está siendo asimilado por los órganos de administración de justicia, cuya actividad resulta fundamental tanto para preservar los derechos, como para ensancharlos, pues como señala Epp, transcurrido el tiempo la acumulación de decisiones judiciales en un mismo sentido va modelando el desarrollo de la legislación.

¹⁴⁵ En 2013 recibe el *Segundo Informe del Grupo de Trabajo sobre Examen Periódico Universal* NNUU y el informe *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en 2015 el informe general titulado *Situación de los derechos humanos en México* también de la Comisión Interamericana.

CAPÍTULO 5

EL LIDERAZGO JUDICIAL FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

En este capítulo se analiza, a través del análisis de las tesis jurisprudenciales relativas, cuál ha sido el papel del Poder Judicial de la Federación (encabezado por la Suprema Corte de Justicia) en la promoción y protección de los derechos de los migrantes irregulares en México. Como se recordará, en el enfoque de Epp la actividad de los jueces o activismo judicial es otro de los elementos a partir de los cuales es posible impulsar cambios positivos a favor de los derechos de las personas. Para comprender mejor el tema en el primer apartado se presentan algunas breves consideraciones en torno a lo que se ha denominado activismo judicial en la promoción de los derechos humanos, de lo significativos que puede ser sus aportes, y de cómo en el ámbito latinoamericano, ante la herencia autoritaria que le ha caracterizado, sigue encontrando detractores en las ideologías de derecha, principalmente.

Posteriormente, en los apartados dos y tres, se realiza un breve balance en relación al papel que el Poder Judicial Federal ha tenido en la promoción de derechos, rastreando y analizando algunas tesis jurisprudenciales en las que se observa de forma clara el cambio de postura de los tribunales mexicanos en relación a los migrantes, antes y después de las reformas de 2011. Entre las acciones de la Suprema Corte de Justicia que más han sido celebradas por los especialistas se encuentra la adopción de los llamados Protocolos de Impartición de Justicia, entre ellos el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, por lo cual el último apartado de este capítulo es un análisis crítico a este instrumento, donde se discute su contenido y las posibilidades de que tenga un efecto real en la forma en la que se aplican e interpretan las leyes relativas a la migración en México.

5.1 Notas sobre el liderazgo judicial

En su obra de referencia, Charles Epp (2013: 39-39 y 68-80) da cuenta de cómo en el caso de los Estados Unidos, es a partir de las primeras décadas del siglo pasado y hasta pasada la mitad de ese mismo siglo que los altos tribunales estadounidenses, en particular su Corte Suprema, asumieron una actitud proclive a la promoción de los derechos de minorías

excluidas, como es el caso de las personas de color y de las mujeres. De acuerdo con Epp esto significó un cambio en el tipo de asuntos que tradicionalmente aceptaba la Corte Suprema; la cual pasó de atender asuntos de litigantes económicamente poderosos en los que se ventilaban cuestiones mercantiles o industriales, a integrar también de litigantes económicamente relegados en los que se ventilaban asuntos relativos a derechos civiles, particularmente de minorías. Epp detecta diferentes causas por las que el supremo tribunal estadounidense fue cambiando su postura, entre las que destaca la mayor autonomía que se concedió a la Corte, incluso para decidir su agenda, es decir, cuáles asuntos aceptaba y cuáles no; así como la recomposición de este máximo tribunal a través del relevo de jueces conservadores por otros de tendencia más liberal.

Este proceso que vivió la Corte Suprema de los Estados Unidos ha sido descrito como una forma de activismo judicial; el cual, por otra parte, resulta ser una manifestación de la perspectiva que los jueces y tribunales de los sistemas de *Common Law* tienen de su propia función. Con todo, si bien es cierto que la ampliación de los derechos para ciertos grupos no hubiera sido posible sin ese activismo judicial, en la propia literatura anglosajona es posible encontrar autores contrarios a esta forma de actuar de los jueces; el argumento principal en que se montan las críticas es básicamente el siguiente: si los jueces funcionan como vigilantes de los otros poderes, al convertirse en un poder activista, a su vez quedan sin ningún otro poder que pueda vigilarlos; esta situación básicamente es antidemocrática, pues mientras los legisladores y el ejecutivo son elegidos democráticamente, los jueces en cambio no lo son; por esta razón, señalan, el control judicial activista termina por ser ilegítimo.

Una vez trasladada la idea del activismo judicial al ámbito latinoamericano no podía dejar de tener este carácter controversial. Frente a la realidad de autoritarismo político que se ha vivido en casi toda la región, se ha considerado que el empoderamiento y la independencia de los jueces son requisitos indispensables para poder transitar hacia escenarios más democráticos. Por una parte, se considera que los jueces activistas pueden controlar excesos tanto del legislativo como del ejecutivo, al tiempo que promueven un mejor ejercicio de los derechos de los ciudadanos (Farrera Bravo: 2012). En contraste, también se ha sostenido que en la tradición jurídica europea continental, en la cual se inscriben los sistemas jurídicos latinoamericanos, existe una noción menos flexible de la labor de los jueces, que les exige un apego estricto a las normas escritas; de manera que queda poco

espacio para cualquier forma de activismo judicial, y que en caso de darse, significa que los jueces están extralimitando su función en detrimento de la cultura de la legalidad y el Estado de derecho; de igual modo, se hace presente la tesis de que los jueces se pueden convertir en un poder supra-democrático, sin contrapeso o vigilancia (Gargarella, 2011: 17-20).

Debido a esta controversia, es conveniente que en este trabajo se adopte una postura al respecto, en la que se expresen las razones por las cuales se considera que lejos de ser una desviación de la función que les es propia, el activismo judicial puede ser un elemento deseable en la construcción de una sociedad más incluyente, logrando también un entorno en el que los migrantes puedan ejercer mejor sus derechos.

Así, se debe comenzar por señalar que el activismo judicial al cual me refiero en este trabajo no implica de ningún modo una extralimitación a las funciones del poder judicial, dado que (al menos en el caso de México) es el propio orden constitucional el que exige que el poder judicial, particularmente la Suprema Corte de Justicia, se erija no sólo en protector, sino también en promotor, de los derechos de los ciudadanos. Estas condiciones normativas estaban dadas prácticamente a lo largo del siglo XX, pero sólo se les tomó en serio hasta poco antes de terminarse ese periodo. No obstante, es hasta después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 que esta posibilidad se convirtió en una clara exigencia; no sólo para los tribunales federales, sino para toda la estructura jurisdiccional, incluyendo los poderes judiciales de las entidades y en general cualquier otra autoridad (Ferrer MacGregor, 2012).

De manera que al menos después de la reforma de 2011 no se trata de una actitud que los jueces y tribunales mexicanos quieran o no asumir, sino que al estar obligados por la norma constitucional, en caso de no hacerlo quebrantan el Estado de derecho. No obstante, previo a la reforma en algunas resoluciones los tribunales colegiados de circuito y la propia Suprema Corte asumieron un papel proclive a la protección de los derechos humanos y a la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en las sentencias que dictaban; sin embargo, esta actitud no fue homogénea y junto a resoluciones protectoras de la esfera de derechos de los promoventes, se pueden encontrar algunas otras de carácter más bien restrictivo (Ayala Corao, 2003). Por esta razón resulta interesante el ejercicio de rastrear cuál fue la postura de los tribunales

federales en relación a los derechos de los migrantes antes y después de la reforma de 2011. Se debe tomar en cuenta que cuando se constituyen en jurisprudencia, los criterios interpretativos de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte se vuelven obligatorios para todos los demás jueces y tribunales del país, incluyendo los jueces locales; y aun cuando todavía no reúnan los requisitos para que sean considerados jurisprudencia obligatoria, en cambio, las tesis pueden resultar indicativas para futuras resoluciones que se tomen en los tribunales.

Así las cosas, se ha de entender aquí por activismo judicial la postura de jueces y tribunales en las que se adopta una actitud protectora de los derechos humanos. Esta protección de los derechos de los ciudadanos de forma casi invariable representa una limitación en la esfera de facultades de las autoridades, sea el legislativo, el ejecutivo (o alguna de sus instancias dependientes), o también alguna otra autoridad judicial¹⁴⁶. Para el caso de México, al día de hoy esta actitud resulta una obligación constitucional, por lo cual, en caso de no adoptarse esta postura, los órganos jurisdiccionales estarían violando una obligación contemplada en la ley fundamental.

5.2 Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia mexicana antes de la reforma de 2011

Desde 1974 hasta 2011, lo relativo a la migración se reguló en la Ley General de Población, como se ha comentado; la cual fue una legislación más bien restrictiva de los derechos de los migrantes, que protectora de los mismos; aun cuando paulatinamente hacia el final de su vigencia se le introdujeron modificaciones en las que se promovía un mejor trato hacia los migrantes y sus derechos. En consonancia, como se muestra a continuación, en buena

¹⁴⁶ De acuerdo con Farrera Bravo (2012, 73-74), “el término activismo judicial hace referencia a la práctica y concepción del juez como limitador de los demás poderes del Estado a través de la aplicación de la Constitución y los derechos fundamentales. Reclama un mayor protagonismo de los tribunales y que las sentencias sean creadoras de derecho (al ir más allá de la mera interpretación), con la intención de generar un cambio en la legislación, la jurisprudencia o la sociedad. Responde al fenómeno judicial manifestado de manera tanto internacional como nacional. El primer uso del término se asigna al juez federal estadounidense Wayne, el cual destaca dos formas de ver el fenómeno. La primera de manera jurisprudencial, al declarar judicialmente ciertos valores o conferir determinados derechos a ciertos grupos sociales; o, de otra forma, al tomar la decisión del juez para defender un derecho vulnerado, al señalar que ese remedio judicial invade la competencia de otros órganos, como el caso de la política”.

parte de ese mismo periodo el poder judicial federal se escudó en el principio de legalidad para mantener una serie de criterios francamente restrictivos de los derechos de los migrantes. Es en los primeros años de la década pasada (antes de la reforma de referencia) que se puede observar en el poder judicial una tendencia más abierta al reconocimiento de tales derechos, incluido el derecho de acceso a la justicia.

Se podría argumentar que dicha postura era resultado del propio contenido de los textos normativos de esa época, incluidos la Constitución Federal y la propia Ley General de Población. En efecto, tal como ya se hizo notar en el apartado correspondiente, en los textos normativos se imprimió además de la tendencia contraria a la aceptación de flujos migratorios, una postura restrictiva de los derechos de los extranjeros que se internaban en el país. Pero sobre todo se debe tener presente el modelo político autoritario que prevaleció en México durante todo el siglo pasado, en el cual el poder judicial en la práctica estuvo sometido a la voluntad del titular del Ejecutivo, de manera que no se permitía llevar a cabo interpretaciones que pudieran ser válidas jurídicamente, correctas constitucionalmente, pero contrarias a la línea política que se indicara desde las oficinas del Presidente de la República. Viendo las cosas desde esta perspectiva se explica por qué se adoptaron criterios en los que se justificaba la inequidad en las oportunidades procesales para la defensa de los derechos, utilizando para ello argumentos que no sólo hoy parecen insostenibles, sino también en aquellos momentos. Tal es el caso de una tesis jurisprudencial vigente durante varios años en relación a diversos asuntos, en la que se justificaba la falta de oportunidades procesales en contra de los extranjeros argumentando que dicha desigualdad procesal estaba perfilada desde la propia Constitución y que, por lo tanto, resultaba válida una ley en la que se distinguiera entre nacionales y extranjeros. Esta tesis se transcribe a continuación.

EXTRANJEROS. LOS ARTÍCULOS 37 Y 60 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, ASÍ COMO LOS NUMERALES 106 Y 139 DE SU REGLAMENTO, RESPETAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.

El principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre en condiciones de absoluta igualdad, sino que frente a la ley reciban el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho; de manera que no toda desigualdad de trato es violatoria de derechos constitucionales, sino sólo cuando distingue entre situaciones iguales, sin que exista para ello una justificación razonable y objetiva. En ese tenor y tomando en cuenta que acorde con los artículos 30 y 33 constitucionales la situación jurídica y de hecho

de los extranjeros es distinta a la de los mexicanos, resulta evidente que aunque los artículos 37 y 60 de la Ley General de Población, así como los numerales 106 y 139 de su Reglamento, otorgan un trato diferenciado para los extranjeros respecto de los mexicanos, por requerir únicamente a aquéllos la autorización de la Secretaría de Gobernación para poder trabajar y obtener cierta calidad migratoria respecto a su estancia en el país, sí respetan el principio de igualdad ante la ley, en relación con la garantía de libertad de trabajo contenidos, respectivamente, en los artículos 1o. y 5o. constitucionales, ya que la referida desigualdad de trato no es artificiosa ni arbitraria, sino que proviene directamente del texto constitucional.

Como se puede observar del texto jurisprudencial transcrito, el cual se mantuvo vigente hasta fechas tan tardías como 2007 (época en la que los propios tribunales ya mantenían la tesis de que el respeto por los derechos humanos debe prevalecer en toda interpretación jurisdiccional), se justifica la desigualdad de trato en relación al derecho al trabajo¹⁴⁷, pero el argumento de fondo se sustenta en el régimen jurídico que emana de los artículos 30 y 33; al respecto, en los años 70 pasados, los tribunales de la Federación defendieron que “las disposiciones del artículo 33 constitucional son tan terminantes que no se prestan a interpretación alguna”; y que no es lógico que se pueda tramitar medio de defensa jurisdiccional alguno pues ello equivaldría a que un juez sustituyera el criterio que la Constitución únicamente otorga al presidente de la República; y por lo tanto, “la aplicación de este precepto (el 33 constitucional) no constituye una violación de garantías constitucionales, sino una imitación de ellas autorizada por el artículo 1 constitucional”¹⁴⁸, el cual, de acuerdo con el razonamiento que siguió el tribunal, autoriza las restricciones y las suspensiones de garantías. Bajo este mismo razonamiento, se consideró que era constitucional la exigencia del antiguo artículo 67 de la Ley General de Población, conforme al que se exigía demostrar la legal estancia en el país como requisito previo para poder ejercer cualquier derecho. A continuación, se transcribe dicho criterio

EXTRANJEROS. PREVIAMENTE DEBEN PROBAR SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAIS, ANTE LA AUTORIDAD QUE POR COMPETENCIA DEBA CONOCER DE UN ASUNTO.

De conformidad con el numeral 67 de la Ley General de Población, las autoridades judiciales federales, locales o municipales, están obligadas a comprobar la legal estancia en el país, de los extranjeros que tramiten ante las primeras, un asunto de su competencia; por ello, si la responsable advierte la nacionalidad extranjera del quejoso, es indudable que ante la omisión del juez de primera instancia, ésta antes de entrar al análisis de los agravios, está obligada a obedecer la norma, pero no

¹⁴⁷ Lo cual, por otra parte, se justifica en el hecho de que en todos los países los extranjeros requieren de un permiso oficial para poder desempeñar actividades remuneradas.

¹⁴⁸ Amparo penal en revisión 3051/42. Amare Sáenz Juan y coag. 29 de marzo de 1943, Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, libro LXXV, pg. 8043 Quinta Época.

facultada a la reposición del procedimiento concluido, dado que debió exigir al peticionario probara su legal residencia en el país.¹⁴⁹

Estos criterios restrictivos se fueron modificando paulatinamente aceptando que los extranjeros, aun aquellos que se hubieran internado sin los permisos correspondientes, podían acceder al juicio de amparo (1984)¹⁵⁰; posteriormente (1995), se admitió esta posibilidad en materia laboral, área en la que, hay que decirlo, se han generado algunos de los criterios más progresivos en materia de acceso a la justicia, no sólo para el caso de los extranjeros. La tesis que a continuación se transcribe da muestra de ello.

TRABAJADORES EXTRANJEROS. ESTÁN LEGITIMADOS PARA COMPARECER A JUICIO, AÚN CUANDO NO TUVIEREN ACREDITADA SU LEGAL ESTANCIA EN LA REPÚBLICA MEXICANA.

De conformidad con lo que establece el artículo 1o. constitucional, todo individuo que se encuentre en territorio mexicano goza de las garantías que consagra la propia Constitución, con las limitaciones que ella misma establece. Ahora bien, tomando en consideración que la legitimación activa o pasiva es la posibilidad, aptitud, o facultad que tiene el sujeto para desempeñarse por sí mismo dentro de un juicio determinado a fin de defender los derechos de que es titular, ya sea como actor o como demandado, el sólo hecho de que el trabajador haya comparecido al juicio laboral por su propio derecho, lo legitima para tal efecto, no obstante que sea extranjero y no tuviere acreditada su legal estancia en el país, pues de no reconocerle tal legitimación se le violarían las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.¹⁵¹

Para comienzos del siglo XXI, ante el incremento en el flujo de migrantes irregulares en tránsito por el país, a la ola de violencia contra ellos y la apertura de algunos juzgadores en materia de derechos humanos, algunos tribunales federales adoptaron un criterio específico en materia penal en el cual se admitía que los extranjeros, independientemente de su calidad migratoria, se encuentran legitimados para llevar a cabo denuncias o querellas en contra de los delitos de los que fuesen víctimas. En este sentido, la tesis que a continuación se transcribe resulta relevante, ya que si un tribunal de amparo llegó a esta consideración es debido a que previamente alguna autoridad (judicial o administrativa)

¹⁴⁹ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO Amparo directo 23/94. María Luisa Guerrero viuda de Rodríguez. 23 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Bravo Gómez. Secretario: Jaime Arturo Cuayahuitl Orozco. Semanario Judicial de la Federación, tomo XII, junio de 1994, p. 573. Registro 212243, tesis aislada.

¹⁵⁰ Amparo en revisión 721/84. Christopher Lee Wade Roberts. 4 de julio de 1984, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 187192, Sexta Parte, p. 74.

¹⁵¹ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. Amparo directo 319/94. Jessie Blevins L. y coagraviados. 7 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretaria: Arcelia de la Cruz Lugo. Semanario Judicial de la Federación, tomo XV, febrero de 1995, p. 222. Número de registro 209371, tesis aislada.

negó tal derecho a algún particular (en este caso un extranjero irregular), razón por la cual dicha persona se vio en la necesidad de acudir a los tribunales de la federación. De acuerdo con dicho criterio

DENUNCIA O QUERRELLA. LOS EXTRANJEROS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO ACREDITEN SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no distingue entre los nacionales y extranjeros, al señalar que todo individuo que se encuentra en territorio mexicano goza de las garantías que otorga la propia Constitución, con las limitaciones que en ella se establecen; por otro lado, el numeral 33 dispone que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga en su capítulo I, título primero, dentro de las cuales se encuentra la contenida en el dispositivo 17, segundo párrafo, de la misma Ley Fundamental, el cual señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. En consecuencia, todo extranjero que sufra una lesión en su esfera jurídica, se encuentra legitimado para denunciar o querrellarse aun en el caso de que no compruebe su legal estancia en el país.¹⁵²

Lo anterior es muestra clara de un cambio de criterio en el poder judicial federal, lo cual llevaría a que en 2008, en una interpretación del artículo 67 de la Ley General de Población, se adoptara un criterio en cuyo rubro se expresa que “la condición o calidad migratoria que tienen [los extranjeros] en territorio mexicano no puede restringir su garantía de acceso a la administración de justicia”. No obstante, pese a lo terminante del título la argumentación de la tesis resulta un tanto desafortunada, pues pretende afianzarse una forma de análisis terminológico, y no en una defensa clara del derecho humano de los extranjeros al acceso a la justicia; sobre todo tomando en cuenta que para esta fecha ya se habían firmado diferentes instrumentos de derechos humanos en materia de migración; además, era un criterio jurisprudencial que los tratados internacionales debían ser tenidos como parte integral del sistema jurídico nacional, jerárquicamente por arriba de las leyes ordinarias; es decir, aquellas normas jurídicas expedidas por el poder legislativo federal y sus contrapartes en las entidades¹⁵³.

¹⁵² Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Amparo en revisión 302/2000. 1o. de septiembre de 2000. Semanario del Poder Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Marzo de 2001, p. 1740, 9a época. Tesis aislada (penal).

¹⁵³ Amparo en revisión 1457/98. Pleno de la SCJN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. X, noviembre de 1999, P. LXXVII/99, p.16.

EXTRANJEROS, LA CONDICIÓN O CALIDAD MIGRATORIA QUE TIENEN EN TERRITORIO MEXICANO NO PUEDE RESTRINGIR SU GARANTÍA DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 67 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN).

El artículo 67 de la Ley General de Población establece el deber de las autoridades mexicanas en sus diferentes niveles de gobierno, así como de los notarios y corredores públicos, para exigir a los extranjeros que tramiten actos o contratos competencia de los aludidos funcionarios, acrediten que su condición o calidad migratorias les permita efectuar los mismos o, en su defecto, que cuenten con un permiso especial de la Secretaría de Gobernación para ello. La acepción "actos o contratos competencia de las autoridades", comprende el ejercicio de una acción jurisdiccional. En este aspecto resulta indispensable precisar que la letra "o", entre sus diversas acepciones, tiene la relativa a "equivalencia, significando 'o sea' o 'lo que es lo mismo'", definición que es la que debe imperar en la frase "actos o contratos" inserta en ese precepto legal. La interpretación que antecede es así, en primer término, porque el contexto de la frase "actos o contratos" involucra no sólo la competencia de las autoridades mexicanas de los distintos niveles de gobierno, sino también de fedatarios públicos como los notarios y corredores, de tal manera que dicha cuestión denota una semejanza en relación con los servicios que pueden brindar estos últimos y las funciones de las primeras, esto es, la de formalizar actos a través de los cuales un extranjero pretenda adquirir un derecho o una obligación en territorio mexicano. En segundo lugar, una interpretación del vocablo "acto", que involucrara el ejercicio de una acción jurisdiccional, implicaría restringir a los extranjeros la garantía de acceso a la administración de justicia por parte del Estado mexicano, consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, restricción que se encuentra vedada al legislador ordinario por estar reservada al órgano constituyente en atención a lo establecido en el artículo 1o. de nuestra Carta Magna¹⁵⁴.

Así, vemos en este apartado que es clara la evolución en contenido de los criterios sustentados por los tribunales federales; no obstante, no se trata de una tendencia homogénea pues como se puede observar algunos de los criterios más restrictivos coexisten con criterios un tanto más flexibles. Es justamente ante ello que autores como Ana Laura Magaloni (2011) han señalado que la falta de consistencia en los criterios del Poder Judicial Federal redundaría en una débil defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos en México¹⁵⁵, afirmación que vemos aplica también sin dificultad para el caso de los migrantes.

¹⁵⁴ Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tesis Aislada, Tomo XXVIII, Julio de 2008, p. 1727.

¹⁵⁵ Magaloni (2011: II y 2) considera que "nuestro sistema de jurisprudencia hace que los jueces y litigantes se enfrenten a un conjunto de criterios judiciales dispersos y fragmentados. No existen principios comunes que entrelacen las decisiones constitucionales, pues las tesis jurisprudenciales siempre se desvinculan de los razonamientos de las sentencias de las que emanan. Mientras que ello sea así los ministros tendrán serias dificultades para dotar de contenido a los preceptos materiales de la Constitución como son aquellos que establecen derechos fundamentales. Con ello,

5.3 Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia posterior a la reforma de 2011

Después de las reformas de 2011 en materia de derechos humanos y la específica en materia de migración, podría esperarse un cambio en el sentido de los criterios jurisprudenciales de los tribunales federales y de la SCJN, más armonizados con las disposiciones internacionales de derechos humanos. Sin embargo, mientras por un lado se ubican tesis donde se hacen interpretaciones en defensa de la esfera de derechos de los migrantes aplicando generosamente las normas constitucionales y los tratados internacionales relativos; por el otro, es posible encontrar algunas otras tesis en las que las interpretaciones son más bien restrictivas y el sentido de lo resuelto permite resquicios para que las autoridades que tienen el trato directo con los migrantes puedan llevar a cabo prácticas de abuso hacia estas personas, con el agravante de que serían prácticas avaladas jurisprudencialmente. A todo esto, es de llamar la atención que pese al aumento en la cantidad de migrantes en México (en tránsito e instalados), y de que ya han pasado poco más de cinco años desde que se promulgaran las reformas en materia migración y en derechos humanos, a la fecha es considerablemente bajo el número de tesis que se han emitido en la materia, lo cual lleva a suponer que son pocos los migrantes que tienen oportunidad de hacer valer sus derechos y llegan hasta las últimas instancias de un pleito judicial.

El texto que se transcribe a continuación contiene una tesis jurisprudencial donde se rompe con los criterios anteriormente sostenidos por los tribunales federales en los que se señalaba que la diferenciación prevista en la Constitución Federal entre nacionales y extranjeros justificaba un trato diferenciado en el contenido y alcance de las respectivas esferas de derechos entre estos dos grupos de personas. En cambio, en la nueva tesis, en una aplicación paradigmática del principio pro-persona, se lleva a cabo una defensa en el sentido de que la distinción entre nacionales y extranjeros no representa una desigualdad entre ambos grupos, por el contrario, se sostiene la igualdad de sus derechos humanos. Como consecuencia se reconoce la obligación del Estado mexicano de crear las condiciones para que los extranjeros puedan lograr el ejercicio pleno de sus derechos.

su capacidad transformadora de una cultura jurídica autoritaria y su impacto social estará seriamente mermados”.

EXTRANJEROS. SU DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA SE ENCUENTRA GARANTIZADO POR EL ESTADO MEXICANO, POR LO QUE ÉSTE DEBE PROVEER LAS MEDIDAS NECESARIAS E IDÓNEAS PARA PERMITIRLE SU EJERCICIO PLENO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, establecía que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga su capítulo I, título I, con algunas salvedades (derecho de petición, asociación en materia política, sujetarse a las disposiciones en materia de migración e inmigración, así como la posibilidad de su expulsión por entrometerse en asuntos políticos de la Nación). Ulteriormente, esta tutela fue ampliada con la citada reforma constitucional, en la que se modificaron los numerales 10., 11 y 33, favoreciendo entre otros sectores, a aquéllos, como es con el reconocimiento de la garantía de audiencia previa frente a su posible expulsión del país. Congruente con esa dinámica, **los extranjeros no son personas con algún estatus de protección menor de derechos humanos, por lo que deben gozar plenamente de la tutela judicial efectiva, prevista tanto en sede internacional (artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), como en el ámbito nacional (artículo 17 de la Constitución Federal), optando por privilegiar el acceso a la justicia** y, por ende, limitando los casos en que por excepción, no puedan ser oídos. De ahí que debe garantizarse su capacidad de intervención como parte en el juicio sin que el tribunal pueda limitarla por el hecho de haber nacido en el extranjero, o no hablar bien el español, pues implicaría un obstáculo injustificado, desproporcionado y carente de razón, al reducir su margen de tutela efectiva. Máxime que al armonizar el citado artículo 25 con el 1, numeral 1, de la referida convención, debe privilegiarse el margen de la tutela judicial y su efectividad, sin que pueda discriminarse por motivos de origen nacional. Por tanto, deben dictarse las medidas conducentes para garantizarles dicho acceso y posibilidad de ser escuchados por los tribunales nacionales, al tener el derecho de asistir directamente al juicio en que sean parte y, si por alguna razón existiera una situación, factor o elemento que impidiera la comunicación material entre el tribunal y el justiciable, como es el idioma, o que el compareciente no dominara suficientemente el español, corresponde al Estado, como garante de tales derechos básicos, el proveer las medidas necesarias e idóneas para permitirle el ejercicio pleno de tal derecho, ya que el acceso al tribunal no sólo debe ser formal, sino también material, real y eficaz, pues de lo contrario, no habría la participación igualitaria en los foros jurisdiccionales, porque los extranjeros, por su condición, verían reducido su acceso a la justicia, cuestión que no es conforme al estándar internacional y nacional de tutela¹⁵⁶.

En congruencia con este criterio, en otras tesis jurisprudenciales se ha hecho énfasis también la necesidad que tienen los extranjeros de contar con un traductor cuando no

¹⁵⁶ Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. Amparo directo 303/2012. Patricia Virginia Wagner. 23 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro López Bravo. Secretaria: Jenny Guadalupe Zúñiga Hernández; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Pág. 1360, tesis aislada, constitucional.

conozcan el idioma español¹⁵⁷. Pudiera parecer que para el caso de los migrantes centroamericanos esta garantía no resulta demasiado relevante, sin embargo, se debe hacer notar que algunos de ellos provienen de regiones indígenas en las que, al igual que sucede en México, las personas no hablan dicho idioma sino únicamente su propia lengua, caso de los indígenas guatemaltecos y los habitantes de la región garífuna en Honduras; además, cada vez es más frecuente el tránsito de personas de lugares tan lejanos como los países asiáticos, africanos y de Europa del Este.

Menos afortunado ha sido el derecho de asistencia consular garantizado en diferentes tratados internacionales de los que México es parte desde años antes de la reforma migratoria de 2011, y por el que tanto ha abogado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y exigido para los mexicanos en los Estados Unidos. Un asunto en particular, el Amparo Directo 72/2012 ha generado tres diferentes tesis jurisprudenciales en las cuales se han sostenido criterios contrapuestos. Estas tesis sucesivas han sido emitidas por la Primera Sala de la SCJN, considerándose todas ellas como tesis aisladas, fueron publicadas el mismo día en el Semanario Judicial de la Federación (el 24 de junio de 2014). Así, mientras en una de ellas se asegura que el derecho de asistencia consular es un requisito indispensable para lograr la equidad procesal en las diferentes etapas del proceso y que “la configuración del derecho a la notificación, contacto y asistencia consular, representa el respeto al debido proceso” (Registro no. 2011938); en otra tesis que se desprendió del mismo asunto, se expresa la necesidad de que esa asistencia se brinde en las diferentes etapas que incluye el proceso penal y por lo tanto, la violación de este derecho puede impugnarse encontrándose el proceso en cualquier etapa, incluidas las instancias del amparo directo o indirecto (Registro no. 2011940). Finalmente, en una tercera tesis que se desprende del mismo amparo 72/2012 se asegura que el derecho de asesoría consular es de renuncia voluntaria, por lo cual, en caso de que conste que el propio extranjero ha renunciado a ese derecho, ello no viola la garantía al debido proceso (Registro no. 2011939). Por las consecuencias que puede tener esta tesis para la conculcación del derecho de acceso a la justicia para los migrantes es que le transcribo a continuación.

¹⁵⁷ Amparo directo 407/2014. Primer Tribunal Colegiado en materia del trabajo del Segundo Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, junio de 2015, libro 19, tomo III, pág. 2467.

ASISTENCIA CONSULAR. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE ENCUENTRA SUBORDINADO A LA VOLUNTAD DE LA PERSONA EXTRANJERA DETENIDA. El derecho al contacto consular está subordinado exclusivamente a la voluntad de la persona extranjera detenida, una vez que se le informa que tiene dicha prerrogativa, así como el derecho a la asistencia consular. El inciso b) del párrafo 1 del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, señala que las autoridades encargadas de transmitir las comunicaciones de la persona extranjera detenida con la oficina consular de su país, sólo lo podrán hacer "si el interesado lo solicita". Este derecho está reconocido, asimismo, en el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales, que dispone: "cuando el inculcado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma: IV. [...] Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda [...]". Por lo tanto, la norma dispone que tras la detención de la persona extranjera, las autoridades deberán comunicarlo de inmediato a la oficina diplomática o consular que corresponda; sin embargo, debe entenderse que la disposición normativa se complementa con lo dispuesto en el inciso b), párrafo 1, del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y lo previsto en el numeral 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el objeto de que la comunicación con la oficina consular del país de la persona extranjera detenida se realice, pero una vez que esta última haya sido notificada de su derecho al contacto y a la asistencia consular y haya expresado su voluntad para que se llevara a cabo dicha comunicación.

Ahora bien, ¿cómo es que este criterio jurisprudencial puede devenir en conculcaciones en el derecho al debido proceso en el caso de los migrantes sujetos a juicio? Durante una entrevista con un funcionario de la Procuraduría de Justicia del Estado (de Veracruz), persona que pidió permanecer anónimo debido a las restricciones que prácticamente todas las oficinas estatales tienen para con sus empleados en relación a la información que éstos pueden proporcionar, éste me comentó que en el Estado de Veracruz la comunicación con los agentes consulares de los países centroamericanos no genera grandes dificultades debido a que estos países mantienen representaciones consulares en Acayucan y en el Puerto de Veracruz; sin embargo, cuando los detenidos han sido personas nacionales de países que sólo mantienen representación consular en la capital del país, entonces se genera un problema para hacer efectivo el derecho de asistencia consular, al menos en la etapa de la averiguación previa (cuando los agentes del ministerio público tienen a su disposición a un detenido, cuentan con 72 horas para integrar la carpeta correspondiente y hacer la consignación ante el juez correspondiente). De manera que en diferentes ocasiones si el funcionario ministerial decide esperar a que se apersona el representante consular, se corre el riesgo de que prescriba el término constitucional. Por esta razón tomando como fundamento jurídico la tesis jurisprudencial transcrita, el personal ministerial "convence" al migrante de que "lo que más le conviene" es darse por enterado del derecho

que le asiste de recibir asesoría consular pero renunciarla con el fin de que su proceso se agilice, diciéndoles en algunas ocasiones que de lo contrario podrían pasar ahí meses tan sólo en espera de que inicie su proceso.

Este tipo de prácticas se transmiten de manera informal entre los funcionarios de las fiscalías y agencias ministeriales y se van formando “modos legales” de darle la vuelta a la exigencia de algunas normas, incluso de normas relativas a derechos humanos. Si esto es así, bajo esta argucia los ministerios públicos han denegado de hecho el derecho de algunos migrantes a recibir asistencia consular en las primeras etapas del procedimiento penal. Sin embargo, la asistencia consular no sólo es necesaria para los migrantes sujetos a proceso en calidad de acusado de algún delito, sino que se requiere también para aquellos extranjeros detenidos en estaciones migratorias; por supuesto, en el caso de personas migrantes que han sido víctimas de algún delito la asistencia consular puede ser un valioso apoyo a efecto de que se verifique que las diligencias tendientes a proteger sus derechos como víctima del delito han sido respetadas y que se avance adecuadamente en la persecución del delito.

En un artículo de Magaloni (2007) que se refiere al derecho a contar no sólo con un abogado, sino con una defensa jurídica adecuada, esta investigadora analiza la forma en la que el poder judicial, mediante criterios jurisprudenciales formalistas y asistemáticos, ha sido omiso en promover prácticas apropiadas que garanticen un adecuado derecho de acceso a la justicia; es justamente lo que respecto de este último punto está sucediendo ya con el derecho a la asistencia consular para el caso de los migrantes.

5.4 El protocolo de administración de justicia para casos vinculados con los migrantes

Uno de los actos más publicitados y celebrados por parte de la Suprema Corte de Justicia, los demás órganos de los poderes judiciales (a nivel federal y local) y por algunas organizaciones defensoras de los migrantes es el llamado *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de*

*protección internacional*¹⁵⁸. Este documento es parte de una serie de varios otros similares que ha emitido la SCJN con el objeto de condensar en un solo texto, los derechos, las fuentes y prácticas modelo que debieran observarse en relación a ciertos grupos no favorecidos, como detenidos; personas con orientación sexual diversa; personas con discapacidad; mujeres; niñas, niños y adolescentes; indígenas; y, por supuesto, los migrantes¹⁵⁹.

De manera similar a como sucedió con las reformas legales y constitucionales que se comentaron previamente, la adopción de este protocolo obedece principalmente a dos factores. Por un lado, la presión que organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de los migrantes ejercieron sobre el poder judicial; y por el otro, los compromisos que la propia Suprema Corte adquirió a nivel internacional ante otros poderes judiciales de la región iberoamericana; así como las presiones del Grupo Consular Latinoamericano acreditado en México, agrupación interesada en una mejor impartición de justicia para sus connacionales que residen o transitan por territorio mexicano (Otero, 2013). Pero además, en el caso de este protocolo de impartición de justicia en los casos en que se involucran migrantes, este tiene como antecedente obligatorio la propia reforma constitucional en materia de derechos humanos y la reforma migratoria, ambas de 2011.

Si bien la redacción final del Protocolo (para migrantes) estuvo a cargo de personal especializado de la propia Suprema Corte de Justicia, en su elaboración participaron activamente organizaciones no gubernamentales como Sin Fronteras, organismos internacionales como la ACNUR y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de su Relatoría para los derechos de los migrantes, órganos gubernamentales como la COMAR, e instituciones académicas como el CIDE, el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, y el Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina, entre otras; todo

¹⁵⁸ Publicado el 30 de septiembre de 2013. Existe una segunda edición publicada en 2015, la cual no difiere sustancialmente de la primera.

¹⁵⁹ Los otros cinco protocolos presentados por la Suprema Corte de Justicia son: 1. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes, presentado en febrero de 2012; 2. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, dado a conocer en abril de 2013; 3. Protocolo para juzgar con perspectiva de género haciendo realidad el Derecho a la Igualdad, presentado en Agosto de 2013; 4. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad, presentado en marzo de 2014, y 5. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, dado a conocer apenas en agosto de 2014.

esto “con el fin de asegurar un mayor alcance de los contenidos”; y por supuesto, como una forma en la que la SCJN pudiera argumentar inclusión de los diferentes actores interesados.

Por parte de las obligaciones internacionales, tal como ya se mencionó, éstas se originaron a partir de las llamadas Cumbres Judiciales Iberoamericanas; en concreto, en la Cumbre celebrada en Brasilia en el año 2008, donde como resultado de los trabajos se adoptaron las llamadas “Reglas de Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, denominadas también como Reglas de Brasilia o Las 100 Reglas de Brasilia.

Estas Reglas constituyen el primer compromiso directo por parte de los Poderes Judiciales para intervenir y mejorar las posibilidades de acceso a la justicia de los menos favorecidos que son, al menos en la región, la mayor parte de la población de los Estados; lo cual es relevante si se considera que los compromisos adquiridos en el ámbito internacional en cartas, protocolos y demás, han sido asumidos en el mayor de los casos por los titulares o representantes de los Poderes Ejecutivos. Pues no obstante que en numerosos instrumentos se había reconocido la responsabilidad que los juzgadores y operadores del sistema judicial tienen en el efectivo acceso a la justicia, resulta trascendente ver a los representantes de los Poderes Judiciales reconocer esa responsabilidad y asumir compromisos internacionales para hacer operable de manera concreta el derecho de acceso a la justicia para las personas en condiciones de vulnerabilidad. Andreu-Guzmán y Courtis (2008) comentan que los compromisos asumidos en las Reglas deben valorarse en su justa dimensión considerando que buena parte de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos concierne a violaciones a los derechos humanos en situación de vulnerabilidad imputables a los poderes judiciales y ministerios públicos.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Andreu-Guzmán y Courtis (2008) elaboran un estudio crítico sobre las Reglas de Brasilia en el contexto de los estándares internacionales de derechos humanos, tanto del sistema interamericano como del sistema universal. Señalan que, considerando que la mayor parte de tales instrumentos obligan de manera directa o indirecta a los Poderes Judiciales, dichas Reglas deben entenderse complementarias de aquellos otros instrumentos; enunciativas, no limitativas de los aspectos ahí abordados. Además de que, con base en los principios de convencionalidad y pro persona, deberán prevalecer aquellas reglas cuyo espectro protector de derechos humanos sea más favorable al caso concreto.

Las Reglas de Brasilia me parece que se pueden considerar un reconocimiento por parte de los poderes judiciales a la complejidad de garantizar la eficacia de los derechos en toda la vida pública; reconociendo que es aún mayor tratándose de personas en condición de vulnerabilidad, dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio, reconociendo también que el propio sistema de justicia puede contribuir de manera significativa a la reducción de las desigualdades sociales, al menos en este ámbito; por lo que se insta a los participantes en la Cumbre para que, desde sus respectivos ámbitos de competencia, promuevan reformas legislativas y, sobre todo, *adopten medidas tendientes a hacer efectivo el contenido de las Reglas.*

En las Reglas se considera en condición de vulnerabilidad a aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico; entre tales personas se reconoce a los niños, niñas y adolescentes, a las personas con capacidades diferentes, a los miembros de comunidades indígenas o minorías, a personas en situación de pobreza, a víctimas de delito, mujeres, adultos mayores, personas privadas de la libertad, así como a los migrantes y personas sujetas de protección internacional. En este último sentido el documento establece que el desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos relativos a las personas trabajadores migrantes y sus familias, a las solicitantes de asilo y las beneficiadas con el estatuto de refugiado conforme a la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951.¹⁶¹

No obstante lo anterior, la realidad es que el último empuje para que se elaboraran y adoptaran los protocolos fue la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011; y en el caso del Protocolo para migrantes lo fue la reforma migratoria de ese mismo año. Al menos así se reconoce en la justificación del propio Protocolo; y se demuestra por

¹⁶¹ Aunque no es objeto de estudio en este momento, resulta interesante que las Reglas de Brasilia reconozcan también la vulnerabilidad que puede devenir para los migrantes nacionales del mismo Estado por cuestiones de desplazamientos internos, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos, o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dado el incremento que este tipo de desplazamientos está teniendo en la región latinoamericana.

el hecho que pasaron varios años desde los compromisos de Brasilia y éstos no se materializaron sino hasta después de las dichas reformas.

En cuanto a su estructura y contenido, el protocolo comienza por describir en términos generales la situación de los migrantes en México, para posteriormente describir cuál es el marco jurídico nacional e internacional aplicable. La parte sustantiva del protocolo reside en la sistematización de un conjunto de principios y reglas que se desprenden de la normatividad aplicable y que se supone son los que deben guiar la aplicación de justicia para las personas migrantes. Así, el protocolo hace referencia una serie de “Principios generales” relacionados con los derechos humanos, mismos que se desprenden de la propia ley de migración y de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; entre ellos se encuentran el de no discriminación e igualdad, el pro-persona, los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el de interés superior del niño, la niña y los adolescentes; y el principio de presunción de inocencia. También se incluyen como “principios generales” algunos relativos de forma específica al caso de los migrantes, como el principio de no devolución y el de unidad familiar. Especial relevancia tienen en el protocolo los llamados “derechos para hacer efectivo el acceso a la justicia” y menciona el derecho a la información, a la asistencia legal, a la defensa pública y a la asignación de un intérprete cuando no conozca el idioma local; se menciona por supuesto el derecho de asistencia consular y la existencia de sistemas adecuados de identificación de personas en situación de vulnerabilidad.

Posteriormente, el Protocolo introduce lo que llama “Reglas generales y reglas específicas de actuación”. Entre las Reglas generales menciona la prontitud y prioridad, la reparación del daño, el cumplimiento de las medidas cautelares, la coordinación y especialización (de las autoridades que conocen de caso). Por último, se introducen un conjunto de “reglas específicas”, en relación a personas sujetas a detención, en relación a niñas, niños y adolescentes, personas sujetas a protección internacional, reglas para asegurar el goce de los derechos económicos y sociales de los migrantes, y reglas específicas para víctimas y testigos de hechos delictivos.

A lo largo del documento los redactores incluyen, a modo de notas al margen o cuadros de texto, ejemplo de los que llaman “buenas prácticas”, es decir, extractos de resoluciones o jurisprudencias dictadas por tribunales de otros países o cortes internacionales cuando

resuelven casos en los que estuvieron involucrados migrantes. Estos ejemplos pretenden ilustrar al juzgador mexicano acerca de interpretaciones flexibles, favorables a los intereses de los migrantes.

Ahora bien, quizá sea el momento de señalar que el protocolo no es un texto normativo de carácter obligatorio, sino más bien de una guía que se espera ayude a los encargados de impartir justicia, sistematizando en un texto único información dispersa; asimismo, se espera sirva como medio para la sensibilización hacia la problemática del grupo específico. Tal y como como señaló en su momento del Ministro Silva Meza, se trata de un instrumento que debe funcionar “como una herramienta de apoyo que, bajo el principio de la más absoluta autonomía e independencia de cada juzgador, coadyuve al mejor desempeño de la labor jurisdiccional” (Otero, 2013).

Este carácter no vinculante arroja por supuesto diversas dudas sobre los alcances que pueda tener en la práctica efectiva de los tribunales; es decir, al no ser vinculante cuáles son las posibilidades reales de que un juez o tribunal recurra a él como fuente de información y como fundamento para una resolución concreta. En este caso la muestra la ha dado el Noveno Tribunal Colegiado de Circuito en materia penal del Primer Circuito, el cual emitió una tesis jurisprudencial en la que expresamente recurre al protocolo para fundamentar su resolución, reconociendo que si bien no se trata de una fuente vinculante, en cambio resulta una herramienta útil en tanto se ajusta a la normatividad nacional e internacional sobre la materia. Por su relevancia me permito transcribir a continuación dicha tesis jurisprudencial.

MIGRANTES. SI EN AMPARO RECLAMAN SU DETENCIÓN POR ORDEN DE LA AUTORIDAD MIGRATORIA, ES LEGAL QUE EL JUEZ DE DISTRITO, AL CONOCER DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN CORRESPONDIENTE, LES CONCEDA LA LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN, DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE LA MATERIA Y EL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE AFECTEN A PERSONAS MIGRANTES Y SUJETAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Cuando el acto reclamado consiste en la detención de un migrante por orden de la autoridad migratoria, es legal que el Juez de Distrito, al conocer del incidente de suspensión correspondiente, le conceda la libertad provisional bajo caución, de conformidad con el artículo 136 de la Ley de Amparo abrogada, en relación con el diverso décimo transitorio de la ley de la materia vigente y ***el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional, pues aunque éste no es vinculante ni tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional,***

constituye una herramienta que guía a los juzgadores en la tarea de impartir justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional, porque se adecua a los criterios nacionales e internacionales, a la luz de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos y establece prácticas para hacer efectivo el acceso a la justicia para este grupo vulnerable; además, hace referencia a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido jurisprudencia confirmando la procedencia de la suspensión de oficio, cuando el acto reclamado es la deportación, así como que los Tribunales Colegiados de Circuito reconocen que las personas detenidas por orden de la autoridad migratoria podrán ser puestas en libertad provisional, quedar a disposición de ésta para la continuación del procedimiento y a la del Juez de Distrito por cuanto hace a su libertad personal, mediante las medidas de aseguramiento correspondientes; en congruencia con lo anterior, la Ley de Migración señala, como primer principio de la política migratoria, el respeto irrestricto a todos los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Así, los avances en materia de derechos humanos han creado un nuevo paradigma que exige que quienes imparten justicia conozcan las fuentes normativas de origen nacional e internacional; las interpreten en el sentido de maximizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional y ejerzan, de acuerdo con los principios hermenéuticos consagrados en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad¹⁶².

Este ejemplo de uso del Protocolo es indicativo de la importancia que puede tener este instrumento, y claramente se utiliza como un medio para legitimar una resolución. Con todo, se trata de un caso aislado, y no queda claro cuál pueda ser el alcance real para otros juzgadores o administradores de justicia. Se debe reconocer sin embargo, que ha existido un intenso trabajo de divulgación, no sólo entre los órganos judiciales, sino también respecto a funcionarios que tienen contacto con los migrantes y que deben resolver sobre situaciones jurídicas concretas; tal como es el caso del propio Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), los ministerios públicos y fiscalías de los estados por donde transitan los migrantes; y también respecto de organismos no gubernamentales que de alguna u otra manera asisten a los migrantes.

Es necesario que el trabajo de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes siga permeando a todos los administradores de justicia, pues sólo de esa manera se podrá constituir una jurisprudencia protectora y flexible. En este punto es

¹⁶² Noveno Tribunal Colegiado en materia penal del Primer Circuito Queja 81/2014. 30 de octubre de 2014. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, marzo de 2015, tomo III, pág. 2431, tesis aislada, Registro 2008688.

importante observar de manera crítica el protocolo, ya que en el mismo se prueba la postura cerrada que había mantenido el poder judicial respecto de los derechos humanos de los migrantes. Si se observa, para ejemplificar las buenas prácticas a favor de los derechos humanos de los migrantes no le fue posible al poder judicial recurrir a su propia jurisprudencia para citarla en el instrumento; sino que hubo de suplir esa ausencia incluyendo “buenas prácticas internacionales” a través de pequeños cuadros de texto dispersos en los que se resumen algunas resoluciones y opiniones consultivas realizadas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (5), del Instituto Interamericano del Niño (1), de la Corte Internacional de Justicia (1), y de las Cortes y Tribunales Supremos de siete Estados Latinoamericanos: Costa Rica (9), Argentina (3), Panamá (2), Colombia (1), Cuba (1), Paraguay (1) y Venezuela (1). Sin demeritar lo que aporten estas buenas prácticas internacionales, esta era sin duda una buena oportunidad para que, además las mismas, se puntualizaran también ejemplos de interpretaciones afortunadas o “buenas prácticas nacionales” por parte de los jueces internos; sin embargo, como he insistido, la ausencia de tal jurisprudencia en este caso en el protocolo evidencia, entre otras cosas, la postura tan poco flexible hasta antes de las reformas de 2011 había mantenido el poder judicial respecto de los derechos de los migrantes.

De igual modo se debe señalar que uno de los principales retos del protocolo, no sólo del relativo a migrantes sino de todos los demás adoptados por la SCJN, es mantenerse actualizado; ello en razón de que el protocolo funciona como una sistematización de instrumentos jurídicos que sí son obligatorios, por lo cual, en la medida de que éstos se reformen o de que surjan otros nuevos que los sustituyan, se hace necesario que los editores del protocolo (es decir, la propia SCJN) mantengan interés en llevar a cabo las adecuaciones correspondientes evitando que devenga obsoleto.

Como hemos observado en este capítulo, la postura de los tribunales federales fue también restrictiva de los derechos de los migrantes; en materia de acceso a la justicia, podemos hablar de una denegación de dicho derecho tanto por vía normativa, como jurisprudencial. La tesis de Epp de que el escaso o nulo activismo judicial se debe básicamente a la falta de independencia de los tribunales, es aplicable en este y otros varios sentidos respecto de la actividad del Poder Judicial en México, cuya defensa de los derechos de las personas

supeditó casi siempre para respaldar las políticas del Ejecutivo. De hecho, hemos visto aquí que esta postura del Poder Judicial no siempre arrojada de protección de los derechos de las personas, es observable no sólo en su actividad interpretativa, pues los compromisos que asume en sede internacional no empiezan a ser instrumentados sino hasta que se definen al interior tanto la postura respecto de los derechos humanos, como de la materia migratoria; esto es, después de las reformas de 2011.

Con todo, si bien aún no es posible afirmar exista una promoción activa o activismo judicial a favor de los derechos de los migrantes, por lo menos sí se puede observar que se está perfilando. Como señala Epp, el activismo judicial sólo es posible cuando los casos llegan a los tribunales, de otra forma, éstos no tienen manera de proteger derechos a través de su labor de interpretación; de ahí la importancia de las estructuras de sostén que apoyen a los migrantes en la defensa de sus derechos con un adecuado respaldo legal para llevar a cabo un litigio sostenido. Al respecto hay que recordar que para Epp es indistinto si estas estructuras vienen o no del Estado, aunque para él es preferible que así sea pues implica asumir una postura autocrítica y democrática, protectora de los derechos de las personas. En este sentido, el Estado mexicano ha reconocido la necesidad de implementar organismos especializados para la procuración de justicia para migrantes, cuya labor se revisa en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 6

ESTRUCTURAS DE SOSTÉN 1. ACCESO DE LOS MIGRANTES A LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN VERACRUZ: INSTITUCIONES, INTENCIONES Y REALIDADES

En el enfoque de Charles Epp las llamadas estructuras de sostén son fundamentales para el ensanchamiento de los derechos de las personas o grupos; de hecho, es quizá el elemento más importante, pues a través de su apoyo es posible para las personas no sólo acercarse a las instancias de justicia y presentar el recurso, sino también sostener el procedimiento en todas sus etapas hasta obtener una resolución. Para Epp es indistinto que estas estructuras pertenezcan al Estado o a la sociedad; lo importante es que cumplan esa función de atención y acompañamiento. En este capítulo se examina el quehacer de las estructuras de sostén desplegadas por el Estado mexicano para facilitar a los migrantes el acceso a la justicia y proceder así a la investigación de los hechos, y la persecución y castigo de sus responsables.

Como acción para atender los problemas de violencia perpetrados hacia los migrantes, la creación de fiscalías especializadas es quizá la estrategia más directa y sobresaliente. Éstas se insertan en un contexto donde la procuración de justicia penal y sus agencias de ministerio público cuentan con escasa legitimidad social debido a malas prácticas que han llegado a institucionalizar, a problemas instrumentales que salen del control de las personas que labora en estas instancias, a los escasos sistemas de control externo, y a la falta de autonomía o politización que de los mismos se ha hecho por parte de los titulares del Ejecutivo federal y de los estatales. Por ello, en el primer apartado de este capítulo se abordan estos aspectos de la procuración de justicia en México, mismo que generan bastante reticencia en los ciudadanos para acercarse a tales órganos y que, al parecer, se reproducen también en las fiscalías especializadas de atención a migrantes.

En el segundo apartado se lleva a cabo un recuento de la creación de las fiscalías especializadas en México, las cuales, al igual que las reformas legales, se pueden considerar respuestas “estratégicas” frente a una realidad social relativamente nueva en la que este grupo humano es objeto de violencia sistemática; la iniciativa se apoyó también en la percepción de que las instituciones no especializadas de persecución del delito

(ministerios públicos) no cuentan con la sensibilidad para la adecuada atención de este particular tipo de población conforme a lo señalado por agencias internacionales de derechos humanos y grupos de la sociedad civil defensores de los derechos de los migrantes.

El tercer apartado se centra en el quehacer de las fiscalías especializadas en la atención a migrantes víctimas del delito en la entidad veracruzana, con oficinas en las ciudades de Xalapa y Acayucan. Se realiza primero un análisis del contexto en el que son creadas, más por recomendación de gobierno federal que por un legítimo interés del gobierno estatal; en seguida, se evidencian algunos de sus problemas operativos dada la peculiar delimitación de competencias que se han definido más en la práctica que en la legislación; posteriormente se exponen los problemas de infraestructura y desarrollo organizacional que afecta a las fiscalías y que sin duda repercuten en el ejercicio de sus funciones; lo cual en parte da lugar, entre a otras cosas, a la escasez de resultados que se presentan al final de este apartado.

Para complementar las actividades de procuración de justicia de estas fiscalías especializadas, se ha insertado en la actual legislación migratoria el llamado procedimiento de identificación a víctimas a cargo de los agentes del Instituto Nacional de Migración. En el cuarto y último apartado se examina este procedimiento y se explica por qué, al menos como actualmente se ha regulado, más que un procedimiento a favor de los migrantes víctimas del delito, constituye un obstáculo para su acceso a la justicia.

6.1 Una mirada a los problemas en la procuración de justicia penal en México

Las procuradurías de justicia penal y sus agencias de ministerio público han sido desde hace mucho tiempo órganos con escasa legitimidad social. Es a ellas donde los ciudadanos deben acudir para denunciar los delitos perpetrados en su contra; sin embargo, debido a malas prácticas que han llegado a institucionalizarse, así como a problemas instrumentales que salen del control de las personas que laboran en estas instancias, es probable que en lugar de justicia los ciudadanos se vean afectados por una segunda victimización.

En 2008 se inició en México una reforma legal cuya implementación persigue, entre otros objetivos, depurar a estos órganos de malas prácticas, hacerlos más eficientes y recobrar o ganar la confianza ciudadana a través del denominado proceso penal acusatorio, cuyo desarrollo se encuentra delimitado en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) publicado en marzo de 2014. Si esta reforma logra su objetivo, es algo que deberá ser evaluado en su momento; para ello será necesario esperar un tiempo pertinente a fin de que se puedan tasar los resultados.

Por el momento, lo cierto es que ya cercano el término que se fijó para que el nuevo sistema penal estuviera en funcionamiento, todavía es posible observar serios obstáculos en la consecución de la meta; pues mientras en algunas entidades ya se habían implementado los cambios necesarios, en otras los pendientes son aún numerosos. Magaloni (2009:1) señala, no sin ironía, que “una de las características que distingue cualquier institución es su capacidad de resistencia al cambio”, y el caso de los ministerios públicos el “generar respuestas acordes con los cambios en el contexto político y criminal del país” es, al parecer, una incapacidad institucional.

En el caso de Veracruz, salvo ensayos específicos, la implementación generalizada del nuevo sistema se postergó hasta 2016, año en que de forma obligatoria debe ser aplicada la reforma de referencia. Esto significa que el trabajo desarrollado por las fiscalías especializadas para la atención de migrantes víctimas del delito, se ha regido bajo el sistema anterior, también conocido como sistema mixto. Éste es un dato relevante para la delimitación temporal aquí planteada, que encuentra su tope en 2015; por esta razón las explicaciones que se hacen a continuación se refieren al sistema anterior y no al nuevo sistema penal acusatorio.

En el sistema inquisitorio o “tradicional” las etapas del proceso penal, de acuerdo con el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), son:

- I.- El de **averiguación previa** a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;
- II.- El de **preinstrucción**, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculcado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;

- III.- El de **instrucción**, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;
- IV.- El de **primera instancia**, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;

En todas las etapas, el ministerio público o fiscal tiene un papel fundamental; aunque, para efectos de este trabajo, la etapa a la que mayor atención se le otorga es la etapa inicial o averiguación previa¹⁶³, pues se puede decir que es el primer “filtro” para que una denuncia pueda llegar hasta la emisión de una sentencia por parte de un juez; sin embargo, es en ella donde se pierde más del 80% de los casos denunciados (Zepeda Lecuona, 2011). Brevemente se explica aquí esta etapa pues, como se muestra más adelante, es también el momento en el que las denuncias presentadas por los migrantes ante las fiscalías especializadas en Veracruz parecen paralizarse y no ir más allá, quedándose los hechos y sus perpetradores por lo general impunes.

En principio, el ministerio público inicia una averiguación previa cuando tiene conocimiento de hechos probablemente constitutivos de delito; ya sea mediante denuncia, querrela o noticia pública. Si ha existido la posibilidad de detener al señalado como probable responsable de los hechos denunciados, se dice que la investigación inicia con detenido¹⁶⁴; en este caso el ministerio público cuenta con 48 horas para determinar si ejercita o no la acción penal para poner al detenido a disposición del juez y se dé paso a la denuncia formal. Para ello, el ministerio público debe determinar tres condiciones: 1. la existencia de los elementos del cuerpo del delito, es decir, determinar si se demuestran los “elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señala como

¹⁶³ Aunque con la reforma penal de 2008 antes señalada se eliminó de la Constitución el término “averiguación previa”, he optado por emplearlo aquí; en primer lugar porque el sistema mixto sigue vigente para los casos que se iniciaron con anterioridad a la entrada en vigor el sistema acusatorio; y en segundo lugar, porque el término prevalece aún en las encuestas oficiales, coincidiendo con la delimitación temporal de este estudio, y no siendo tampoco contrario a la etapa inicial del nuevo proceso acusatorio oral. Héctor Carreón Perea (INACIPE, s/f) considera que “la denominación de esta etapa carece de importancia práctica, puesto que se encuentra debidamente reglamentada y desarrollada por la legislación procesal penal federal, lo que permite que el AMPF (Agente del Ministerio Público Federal) y sus auxiliares, lleven a cabo investigaciones que le permitan reunir los elementos de prueba necesarios para acreditar, en los casos concretos, los supuestos relativos al cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado”.

¹⁶⁴ La iniciación con detenido es básicamente en casos de flagrancia; o bien cuando la víctima o testigos tengan plenamente identificado al agresor y éste no se haya dado a la fuga.

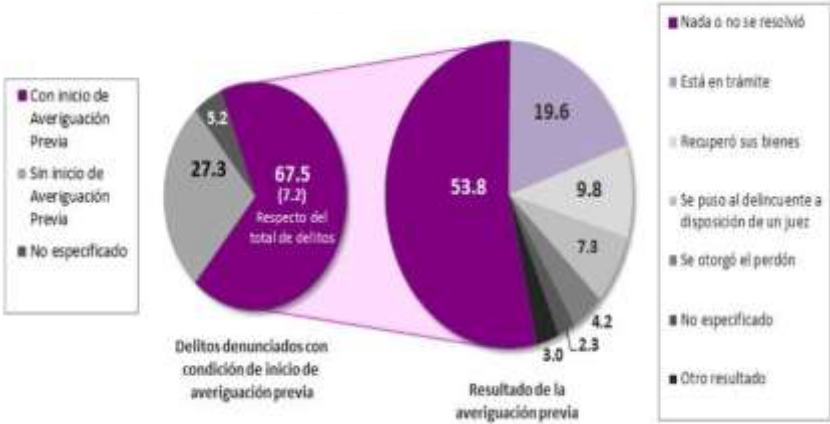
delito” según el artículo 186 del CFP; 2. los elementos que vinculen a una persona o personas como probables responsables de los hechos constitutivos de delito; 3. la verificación o análisis de que los hechos denunciados son constitutivos de delito y perseguibles por el Estado. Reunidos estos requisitos, el MP consigna la investigación al juez, lo que implica poner a disposición de éste el expediente con las actuaciones realizadas, solicitándole libere una orden de aprehensión contra el detenido. Sin embargo, puede que las condiciones antes señaladas no se reúnan, y entonces el MP decida no ejercer la acción penal (liberándose al detenido, si lo hay), o bien decida enviar el expediente al archivo con reservas de ley, lo que implica tanto la posibilidad de reunir más adelante los elementos señalados para ejercer la acción penal, o bien, prolongar tanto tiempo la investigación hasta que dé lugar a la prescripción del delito, volviéndose éste ya no perseguible y el responsable, no punible o no castigable.

El desarrollo de esta etapa no es lineal, sino que suele estar accidentado ya por problemas en las prácticas de los agentes del ministerio público y sus auxiliares de investigación, ya por los problemas instrumentales propios del diseño institucional; tales accidentes son siempre en perjuicio de la víctima, del imputado, o de ambos. Son esos problemas los que le restan eficacia a la averiguación previa, haciendo de la procuración de justicia un procedimiento obsoleto que parece más diseñado para que prevalezca la impunidad a favor de quienes delinquen, que para procurar justicia. Es esa impunidad lo que incrementa la incidencia y confianza delictivas y, con ello, la violencia y el número de delitos y de víctimas. Las estadísticas oficiales lo confirman.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2015) de INEGI, que reporta datos de 2014, estima que durante ese año hubo 33.7 millones de delitos asociados a 22.8 millones de víctimas de 18 años y más, lo que representa una tasa de 28,200 víctimas por cada cien mil habitantes; un incremento de 4.7% respecto de 2010 según el mismo documento. Los delitos prevalecientes fueron: secuestro, robo o asalto en calle o transporte público, extorsión y robo total de vehículo. De los 33.7 millones de delitos estimados, sólo se denunció el 10.7% de ellos. De los delitos denunciados, sólo en el 67 % se inició una averiguación previa; esto es, en relación al total estimado de delitos sólo en el 7.2% de los casos dio inicio a una averiguación previa. Esto indica que la cifra negra para ese 2014 fue de 92.8%, entre los delitos que no fueron denunciados y los que no derivaron en una averiguación previa.

Como se puede observar los porcentajes de denuncia son desalentadores y si a ello se le suma la falta de resultados para los casos en los que sí se presentó la misma, se explica así, al menos en parte, la reticencia de los ciudadanos para acudir con las autoridades. La ENVIPE 2015 señala que del total de las averiguaciones iniciadas por un ministerio público, en el 53.8% de los casos “no pasó nada” o “no se resolvió la denuncia” y sólo en el 9.8% de las averiguaciones iniciadas hubo consignación¹⁶⁵; sin embargo, esta consignación tampoco implica que necesariamente se sancione al consignado. El desarrollo del proceso puede no prosperar por diversas razones, y en muy pocos casos se llega hasta la emisión de una sentencia por un juez; además de que la misma no necesariamente será condenatoria, pues se han de tener también en cuenta los derechos del procesado.

Gráfica 6.1 Delitos denunciados y resultados de la averiguación previa 2017¹⁶⁶



La ENVIPE 2015 sostiene que las víctimas deciden no denunciar por “causas atribuibles a las autoridades”, ya sea por considerar que presentar una denuncia es una pérdida de tiempo (32.2%), o porque se desconfía de la autoridad (32.2%); el rubro de “causas atribuibles a las autoridades”, aunque sin porcentajes precisos, incluye respuestas como: miedo a que las autoridades le extorsionen; lo largo y complicado de los trámites; y la actitud hostil de la autoridad. Como causas no atribuibles a la autoridad, y también sin

¹⁶⁵ La “Encuesta en vivienda sobre la percepción de seguridad y victimización en México” realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, reporta datos similares a la ENVIPE sólo que para 2013. La misma puede consultarse en el sitio web: www.diputados.com En esta encuesta los resultados de la presentación de la denuncia arrojan que: en 40% de los casos la denuncia no procedió y en 29% no hubo ningún trámite, y sólo en el 2% se ejerció la acción penal.

¹⁶⁶ Tomado de la ENVIPE 2015.

porcentajes específicos, la encuesta considera: miedo al agresor, considerar el delito de poca importancia, o el no tener pruebas.

Estos resultados en la presentación de denuncias ante los ministerios públicos inciden de manera negativa en los niveles de confianza de la ciudadanía; es difícil no coincidir con Pérez Correa y Madrazo (2008:27) cuando afirman que “la mayoría (de las víctimas) prefiere sufrir los costos de la criminalidad antes que recurrir a las autoridades encargadas de perseguirla. Esto es el resultado de la desconfianza en las autoridades”. La misma ENVIPE 2015 señala que los ministerios públicos y procuradurías alcanzan apenas un 41.5% de confianza ciudadana, cerca de los porcentajes de la policía preventiva municipal y las policías de tránsito, con niveles de 36 y 31.3% respectivamente; y bastante lejos de los de la Marina (81.6) y el Ejército (77.6). En Veracruz estos niveles de confianza de la ciudadanía en los agentes del ministerio público y su desempeño no son más alentadores según lo que reporta la Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad, Percepción de la Inseguridad y Consumo de Medios (ECLIM).

De acuerdo con los datos de la ECLIM únicamente un 28.1% de los encuestados confía en los agentes del ministerio público, sólo el 12.5 califica su trabajo como bueno; mientras que el 70.6% dijo no confiar en estos agentes, y el 45.6 calificó su trabajo como regular, y un 40.7 como malo o pésimo. En este caso el resultado de la presentación de la denuncia también arroja luz para comprender este punto, pues aunque un 49% de las víctimas del delito dijo haber presentado la denuncia, en 84% de los casos “no pasó nada” y sólo el 18% dijo que su denuncia se resolvió “favorablemente”. Un dato importante revelado por la ECLIM es que de los ciudadanos que presentaron su denuncia, un 16% dijo haber sido víctima de otro delito durante el desahogo del proceso, en ocasiones señalando como perpetradores de los mismos a los agentes del ministerio público o a elementos de la policía ministerial con conductas como cohecho, extorsión, amenazas o robo, lo que implica una segunda victimización de los afectados (Olvera y Rodríguez, 2012; 261-263).

Varios autores han ido abonando con sus análisis para explicar los bajos resultados de las instituciones de procuración de justicia en México y en Veracruz. Alberto Olvera y Luis Fernando Rodríguez (2012), así como Ana Laura Magaloni (2009), suponen tales dificultades como resultado de problemas políticos de viaja data, básicamente cuestiones de diseño institucional de estos órganos y de malas prácticas que son difíciles de revocar

del cotidiano actuar de los miembros de estas instituciones. Zepeda Lucuona (2011) también se refiere a los problemas de diseño institucional de los órganos de procuración de justicia considerando dos aspectos en particular; por un lado, los obstáculos presupuestarios que tienen que enfrentar estos órganos para el ejercicio de su labor y, por otro, la falta de control externo a las decisiones tomadas por los agentes del ministerio público. Pérez Correa y Madrazo (2008) se suman al problema planteado por Zepeda Lecuona de faltas de control de estas autoridades como algunas de las causas que explican los bajos resultados de estos órganos; aunque estos autores se centran en el flojo y casi nulo sistema de transparencia y publicidad con que los ministerios públicos rinden cuenta de su actuación a los ciudadanos.

Olvera y Rodríguez (2012) explican cómo el ejercicio exclusivo de la acción penal por parte del ministerio público lleva a convertirlo en juez y parte en la etapa de la averiguación previa, lo que, aunado a la falta de controles internos y externos sobre su actuación, ha propiciado un ejercicio voluntarioso de sus facultades en perjuicio de los ciudadanos. El diseño del órgano como dependiente del Ejecutivo, ha generado también una institución carente de autonomía material, desvirtuando su actuación de representante de la sociedad y convirtiéndose en la mayoría de los casos en órganos al servicio del poder político en turno; lo que se ve reforzado al estar los nombramientos de los ministerios públicos más sujetos a decisiones y compromisos políticos y caprichos de nepotismo, que al desarrollo profesional de carrera ministerial. A decir de Magaloni (2009) todos estos problemas se gestaron durante los años del autoritarismo en México, dando como resultado una institución que no funciona ni responde de manera adecuada a las demandas ciudadanas de seguridad y justicia, y que pone en riesgo la gobernabilidad democrática.

La falta de carrera ministerial también ha generado funcionarios ministeriales poco eficientes para dirigir las investigaciones, tanto en la averiguación previa como en la de instrucción, incrementándose así la impunidad y la percepción de la violencia en México. Pero sobre todo, ha dado lugar a agentes poco sensibles a las condiciones de las víctimas, quienes por cuestiones de etnia, pobreza, género, preferencias sexuales e incluso nacionalidad y, en la mayoría de los casos, falta de conocimiento de los procesos, de asesoría legal y de recursos para sustentarla, se ven afectados por la actuación de las autoridades y padecen, como se ha comentado, una segunda victimización.

La falta de controles internos y externos en la actuación de los ministerios públicos ha sido también otra de las condiciones que han propiciado que las atribuciones discrecionales de los agentes del ministerio público se tornen más bien en arbitrariedades. Zepeda Lecuona (2011) expresa cómo si bien existen algunos controles internos o verticales que permiten la revisión de la actuación de estos órganos, dichos controles rara vez son empleados por los superiores jerárquicos, salvo que el caso haya alcanzado cierta proyección mediática. Esta práctica de exceso de confianza en las decisiones de los agentes, o bien de desatención de su actividad por parte de sus superiores u órganos superiores de control, se vieron reforzadas por la ausencia de controles externos a los que contribuyó el Poder Judicial. Durante prácticamente todo el siglo XX la justicia federal negó el amparo a las víctimas del delito contra el archivo o no ejercicio de la acción penal argumentando, entre otras cosas:

Que durante la consignación el ministerio público ya no era autoridad (el amparo es sólo contra actos de autoridad) sino una parte procesal como cualquier particular, o bien, que la ineficiente procuración de justicia no violaba las garantías individuales del denunciante (el juicio de amparo sólo procede contra un agravio personal y directo en la esfera de garantías de quien lo interpone), sino un derecho social de esa expectativa de justicia. Se negaba a la víctima el acceso al amparo, aunque los jueces federales admitían que los ministerios públicos tenían amplias facultades y que sólo tenían como contrapesos poco eficaces la organización interna y el procedimiento para fincar responsabilidades a tales funcionarios. (Zepeda Lecuona, 2011: 219)

No fue sino hasta 1994 con la reforma al artículo 21 constitucional que se reconoce la procedencia de impugnación vía jurisdiccional, y que, a falta de legislación expresa, se acepta la procedencia del amparo, tanto para el no ejercicio como para el desistimiento de la acción penal. Las otras vías posibles de control externo (el juicio de responsabilidad, el juicio penal y el juicio político) han sido también poco empleadas dadas las implicaciones procesales, económicas y políticas que pueden llegar a implicar¹⁶⁷. Considerando varios de los datos aportados por Zepeda Lecuona, Pérez Correa y Madrazo Lajous (2008) han señalado también que la falta de transparencia de la información recabada por el ministerio público sólo aporta opacidad a los procedimientos, pues si bien es cierto que se deben

¹⁶⁷ En 2008 se adoptó una reforma constitucional en la que se abría la posibilidad para que los particulares participaran como parte acusadora en un proceso penal; sin embargo, en realidad esta es una posibilidad que hasta la fecha no parece plausible; y a juzgar por la forma en la que se ha instrumentado en los pocos estados en los que se ha establecido, al final puede dejar en mayor indefensión a la víctima, ya que presupone experiencia y recursos con los que la mayor parte de los ciudadanos no cuenta.

proteger los datos personales de los involucrados en cada denuncia, también lo es que el contar con estadísticas precisas es otra forma de impulsar un mejor desempeño por parte de estos órganos. Es en este escenario de falta de confianza ciudadana y de falta de resultados en la procuración de justicia en México, en el que debe analizarse la creación y la actuación de las fiscalías especializadas en atención a migrantes, a lo cual se dedica el siguiente apartado.

6.2 Nacimiento las fiscalías especializadas para la atención de migrantes en México

En los últimos años, como se ha señalado, el Gobierno Federal adoptó diversas reformas legales e institucionales en materia de migración. De forma paralela instó a las entidades federativas a instrumentar órganos especializados para atender a este grupo, dando lugar así al nacimiento de las fiscalías especializadas para la persecución de delitos cometidos en perjuicio de los migrantes. La adopción de este modelo de agencia investigadora, se puede decir, obedeció a que se visibilizó una realidad social relativamente nueva en la que este grupo humano es objeto de violencia sistemática; la iniciativa se apoyó también en la percepción de que las agencias tradicionales (no especializadas) de persecución del delito no cuentan con la sensibilidad adecuada para la atención eficaz de este particular tipo de problemas¹⁶⁸.

La iniciativa para la creación de las fiscalías especializadas para la atención a migrantes en las entidades federativas llegó de dos fuentes. Desde el exterior, debido a que instancias internacionales de defensa de los migrantes insistieron en la necesidad de crear estas agencias. Desde el interior, de diversas organizaciones de la sociedad civil que presionaron para que el punto ingresara en la agenda del gobierno mexicano. En relación a las

¹⁶⁸ Es importante distinguir entre las agencias especiales y las especializadas. Las primeras son creadas para investigar hechos concretos relativos a algún caso en particular; en cambio, las agencias especializadas se ocupan de todos los asuntos de una misma temática. Este nuevo modelo de procuración de justicia se adoptó a partir de la década de los noventa. En esos años se comenzó con la creación de algunas fiscalías especiales destinadas a la investigación de casos concretos, como el asesinato del ex candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, Luis Donald Colosio Murrieta; o el asesinato de José Francisco Ruíz Massieu, otro importante político miembro del mismo partido. Por separado se crearon fiscalías especializadas para la atención de ciertos grupos en particular situación de vulnerabilidad; es el caso de los homicidios perpetrados contra mujeres (feminicidios), los delitos sexuales, los delitos en contra de periodistas, o en este caso, los delitos en contra de los migrantes.

primeras, como ha sido abordado (apartado 4.1), el Informe elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (2003: 175), se recomienda al gobierno federal “crear una Procuraduría de Atención y Defensa a Migrantes, que tenga mandato para defender los derechos de todos los migrantes, mexicanos o extranjeros, incluyendo a los que se quedan y los que sólo transitan por México”. En atención a esta recomendación (y a otras en el mismo sentido) la Procuraduría General de la República hizo suya la observación de los organismos internacionales y nacionales defensores de los derechos humanos de los migrantes y encomendó a los gobiernos estatales del sur de la República (Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz) la creación de órganos de procuración de justicia especializados para la atención de este grupo.

La primera fiscalía especializada en atención a migrantes víctimas del delito que empezó a funcionar como tal en la República fue la del estado de Chiapas en 2008, lo cual tiene especial importancia considerando que es el principal punto de ingreso de migrantes centroamericanos (véase apartado 2.3). Se puede decir que fue la entidad menos reticente o más abierta a instaurar el órgano especializado, pues el resto de las entidades donde se señalan zonas de riesgo para los migrantes, fueron más reacios a implementarlo. Así, por ejemplo, en Oaxaca, donde inician los secuestros a migrantes denunciados por Alejandro Solalinde (desde diciembre de 2006), la fiscalía especializada es instaurada hasta 2011, al igual que la de Veracruz, donde, como hemos señalado, persistió una negación de la violencia en general, y contra los migrantes en particular por parte del gobierno duartista; asimismo Tabasco, el segundo estado de mayor tránsito fronterizo en el sur, apertura este órgano hasta 2014.

A nivel federal el actual Programa Nacional de Procuración de Justicia (2013-2018), como parte de las estrategias para garantizar protección a personas víctimas de delitos (1.4), establece una línea de acción pertinente para conformar las fiscalías especializadas de atención al migrante, “para que atiendan de forma integral la problemática que enfrentan los migrantes en calidad de víctimas” (1.4.4). Por esta razón el número de estos órganos se ha extendido también en otros estados del centro, norte y occidente del país, donde las rutas alternas de los migrantes – las que antes se consideraban más largas, pero menos violentas–, se encuentran ya también controladas por la delincuencia. En Tamaulipas, lugar crítico para los migrantes que remite de inmediato a la tragedia de San Fernando, instaló

una agencia del ministerio público especializada para la atención a migrantes en noviembre de 2013; en Coahuila, punto crítico también para los viajeros, se instalaron las fiscalías especializadas en 2014; y en Campeche y Quintana Roo en 2015. La reticencia de los gobiernos locales es otra forma de identificar la poca receptividad hacia los migrantes en cuanto tales, así como a los cambios legislativos en la materia que iniciaban desde 2008. El argumento más común entre las autoridades locales fue que el tratamiento de la migración era de competencia federal, por lo que estaban excluidos o resultaban incompetentes para atender los problemas que les afectaban aunque fuera durante el tránsito por el territorio de la entidad. Aún hoy se puede ver cómo otras entidades continúan sin un órgano de esta naturaleza pese a los altos niveles de peligrosidad que presentan para los migrantes, como es el caso de los estados de Jalisco y Puebla. La cronología y ubicación de estos órganos de procuración de justicia especializados en la atención a migrantes se aprecia mejor en la Tabla 6.1 y el Mapa 6.1.

La progresiva apertura de estas fiscalías en la República fue de la mano con el incremento de la violencia en las principales entidades de paso de las rutas migratorias; sin embargo, sus efectos en la contención de la violencia hacia los migrantes aún no se perciben, pues no han contribuido de manera significativa a reducir la impunidad. De ahí que en la audiencia “Acceso a la justicia para personas migrantes” del 154 Periodo de Sesiones de la CIDH, México se haya comprometido con la creación de un mecanismo transnacional para investigación y persecución de delitos contra los migrantes. De esta forma, el 18 de diciembre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la federación el acuerdo A/117/15 en el cual la Procuraduría General de la República asume el compromiso anunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y decreta la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes. De acuerdo con el propio decreto, la creación de esta Unidad Investigadora obedece a la recomendación hecha por la CIDH para instaurar una instancia especializada en el ámbito federal encargada de la investigación penal de los delitos y violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

Tabla 6.1 Fiscalías especializadas en atención a migrantes víctimas del delito en México¹⁶⁹

Entidad	Nombre	Inicio de actividades	Municipios
Chiapas	Fiscalía Especializada en Delitos en contra de Inmigrantes	Julio de 2008	Tapachula Suchiate Huixtla Arriaga Frontera Comalapa Comitán de Domínguez Tuxtla Gutiérrez Palenque
Veracruz	Fiscalía de Atención a Migrantes y su Auxiliar	Abril de 2011	Xalapa Acayucan
Oaxaca	Fiscalía de atención al migrante	Noviembre de 2012	Ciudad Ixtepec
Tamaulipas	Agencias del Ministerio Público Especializadas para la Atención a Migrantes	Noviembre de 2013	Ciudad Victoria Tampico Reynosa Matamoros Nuevo Laredo
Coahuila	Dirección General de Alto Impacto y Delitos cometidos en Agravio de Migrantes	Julio de 2014	Saltillo
Tabasco	Fiscalía especializada para la atención a migrantes	Diciembre de 2014	Tenosique
Campeche	Fiscalía de Atención al Migrante	Mayo de 2015	Ciudad Candelaria, Municipio de Candelaria
Quintana Roo	Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de los Migrantes	Junio de 2015	Subteniente López, Municipio de Othón P. Blanco
Procuraduría General de la República	Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes	Marzo de 2016	Distrito Federal

¹⁶⁹ Elaboración propia a partir de información obtenida a través del Sistema Nacional de Transparencia en <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Mapa 6.1 Fiscalías Especializadas para la atención a Migrantes Víctimas del Delito en México



Se espera que esta Unidad de Investigación contribuya a que las personas migrantes y sus familiares “puedan saber a dónde acudir, focalizar el fenómeno para su atención e investigación, colaborar en la búsqueda de migrantes desaparecidos y en la identificación de cadáveres y restos no identificados que pudieran ser de migrantes, generar estadísticas confiables y permitir un monitoreo de los resultados por parte de la sociedad civil” (DOF, 18-12-2015). Aunque desde el 1 de marzo de 2016 se dio a conocer a Leonor Figueroa Jácome como titular de este nuevo órgano que ha iniciado ya actividades, el domicilio de esta Unidad se publicó mediante un Aviso General en el Diario Oficial de la Federación hasta el 21 de septiembre de 2016; el aviso además no especifica la instalación de subunidades auxiliares en las entidades federativas, lo cual de no darse, sin duda repercutirá de manera negativa en el desarrollo de las investigaciones y el desahogo de los procedimientos, contribuyéndose así más al proceso de simulación en la procuración de justicia que al de su efectiva realización.

La nueva Unidad Investigadora es la encargada de ejercer la principal función del ministerio público, es decir, la de recibir las denuncias de posibles hechos delictivos, hacer las averiguaciones correspondientes y, en su caso, determinar si procede el ejercicio de la acción penal correspondiente cuando se trate de delitos del orden federal. Además, se le faculta para coadyuvar en las investigaciones realizadas por las agencias ministeriales en los estados cuando se trate de hechos delictivos del fuero común; y en su caso, si lo considera pertinente, atraer los casos del fuero común cuando tengan relación con hechos del orden federal. Como se puede observar, la creación de esta Unidad Investigadora Federal, de ningún modo hace redundante la existencia y la labor de las agencias especializadas en las entidades. Sin embargo, no se debe perder de vista la limitante en las facultades de la nueva Unidad de Investigación, pues se excluyen de las mismas los casos que hayan sido perpetrados por parte de la delincuencia organizada, que son los delitos de mayor gravedad y frecuencia que afectan a los migrantes, tales como secuestro masivo y la trata de personas, y que de manera concomitante incluyen violaciones, lesiones, entre varios otros.

Debido a que uno de los objetivos de esta nueva Unidad es contribuir a la búsqueda de migrantes desaparecidos, en el mismo decreto de 18 de diciembre de 2015 se crea un Mecanismo de apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación con el fin de brindar asistencia para que las familias de migrantes que se encuentran fuera del territorio mexicano puedan realizar las denuncias correspondientes, solicitar información y, en general, participar en los procedimientos de búsqueda de sus familiares. Esta Unidad Investigadora tiene además la encomienda de servir de vínculo entre las diferentes instancias federales, estatales y municipales que tienen relación con el tema migratorio.

La creación de esta Unidad de Investigación y el Mecanismo de Apoyo Exterior fue celebrada por CIDH a través de su Comisionado y Relator para México, James Cavallaro, quien expuso que “Estas instituciones representan un paso muy significativo en el desarrollo de políticas públicas y la creación de institucionalidad dirigida a abordar de forma especializada los delitos y violaciones de derechos humanos de los que suelen ser víctimas las personas migrantes y sus familias, así como en la lucha contra la impunidad en México” (CIDH, Comunicado no. 009/16).

En suma, se cuenta hoy con una Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes como parte de la Procuraduría General de la República que atiende los delitos contra migrantes considerados del orden federal; y con diversas Agencias especializadas en las entidades federativas para atender los delitos del orden común. Sin embargo, como se pudo observar de los párrafos inmediatos, en realidad las facultades de la Unidad especializada federal quedan seriamente restringidas; y como se podrá apreciar en los acápites correspondientes, lo mismo sucede con la fiscalía especializada en el estado de Veracruz; con lo cual, se ve cuestionado el objetivo de facilitar la procuración de justicia a los migrantes en tránsito.

6.3 La procuración de justicia para personas migrantes en Veracruz

El que un órgano del Estado pueda o no realizar a cabalidad las funciones que le fueron asignadas y alcanzar así los objetivos para los que fue planteado depende, en gran medida, de las herramientas e insumos con los que cuente y con los que pueda llevar a cabo su tarea; de sus capacidades organizacionales y sus proyecciones programáticas; así como de las condiciones en las que pueda realizar tales tareas como parte de una estructura superior. El análisis de estos elementos para el caso de las Fiscalías de Atención a Migrantes en Veracruz deja ver que, al menos por el momento, el procurar justicia a los migrantes en tránsito víctimas del delito en territorio veracruzano sigue siendo una tarea pendiente, aunque de acuerdo con datos obtenidos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, los resultados parecen ser los mismos en otras fiscalías.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2010a) señala que quizá no haya ámbito del Estado más complicado de analizar que el sistema de justicia penal¹⁷⁰. En el enfoque elaborado por este organismo se privilegian los datos estadísticos; no obstante, reconoce que la posibilidad de tener acceso a información completa y confiable es bastante limitada considerando que lo delicado de los datos mismos y de los

¹⁷⁰ En nuestro país el sistema de justicia penal se integra por los siguientes órganos: elementos de seguridad preventiva, los elementos de investigación, los ministerios públicos, los jueces en materia penal y los órganos penitenciarios de desahogo de las penas; esto es a nivel legal y teórico; sin embargo, me parece pertinente insertar como parte ya de este sistema los órganos y aspectos relativos a la asistencia a víctimas de delitos. La complejidad de los diversos subsistemas hace que los mismos se aborden separada y, generalmente, de forma fraccionaria, obteniendo así mosaicos que van ayudando a comprender el complejo tapiz del sistema de justicia penal de México.

procedimientos hace prácticamente imposible el acceso a ellos; en consecuencia, plantea algunos puntos a partir de los cuales es posible conocer el funcionamiento de los órganos que integran el sistema de justicia penal y así acercarse mejor a la comprensión de dicho funcionamiento y al servicio que prestan. Para el caso que el análisis corresponda a las fiscalías o agencias del ministerio público, la UNODC sugiere abordar aspectos tales como las competencias o las facultades que les han sido delegadas, su organización y administración, la gestión del volumen de asuntos, los servicios prestados a las víctimas y los testigos, así como los medios a su disposición para realizar sus actividades¹⁷¹. Tratando de seguir la metodología propuesta por UNDOC para el análisis de las fiscalías especializadas en atención a migrantes en Veracruz, se abordan aquí cuatro líneas relacionadas con ellas; la primera es el contexto sociopolítico en el que se abrieron estos órganos de procuración de justicia en la entidad; la segunda corresponde al análisis de los problemas operativos que devienen de los aspectos de competencia, en este caso entre los fueros federal y local, primero, y entre agencias estatales comunes y las especializadas después; así como los problemas que se desprenden de la situación migratoria de las víctimas. El tercer aspecto que se aborda está relacionado con los apoyos organizativos y de infraestructura con los que cuentan o, como señala UNDOC, los medios disponibles para realizar las funciones; el cuarto y último aspecto a abordar es el relacionado con los resultados (o la falta de ellos) obtenidos hasta ahora por estos órganos.

6.3.1 Génesis de la fiscalía especializada para migrantes en Veracruz

Al igual que en las otras entidades, en Veracruz la creación de la Fiscalía de Atención a Migrantes en la capital de la entidad y de su Auxiliar en Acayucan obedeció al contexto de violencia perpetrada hacia las personas migrantes y a la presión ejercida tanto por

¹⁷¹ Estos aspectos bien pueden integrarse en el análisis del desempeño institucional propuesto por Alejandro Monsiváis (2010; 293-356), quien estudia la actividad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. De acuerdo con Monsiváis en el análisis del desarrollo institucional de un órgano es posible integrar dos criterios: sus atributos normativos y su capacidad de organización. Los atributos normativos permiten identificar las facultades legales con las que cuenta un órgano para realizar sus funciones; su capacidad de organización cubre los atributos relacionados con la profesionalización del órgano y sus capacidades operativas; esto es, aspectos como su infraestructura, presupuesto y personal capacitado para operar. En este apartado se analizan únicamente los problemas operativos o de competencia entre las fiscalías en sí, y respecto los fueros federal y local. Será en el siguiente apartado donde se analicen los demás aspectos señalados.

organismos internacionales como nacionales que exigían mayor seguridad para los viajeros, la reducción de actos de violencia hacia ellos y el abatimiento de la impunidad. El proceso de creación de estos órganos, sin embargo, no fue sencillo; hubo primero que pasar de una etapa de negación de responsabilidad por parte del gobierno estatal, a otra de acciones concretas correspondientes con los compromisos que públicamente se asumían para que, finalmente, se pudiera dar la creación de estos órganos.

Luego de que la CNDH publicara en 2009 el *Informe sobre Secuestros a Personas Migrantes* señalando a Veracruz y Tabasco como las entidades más violentas en todo el país para las personas migrantes, la reacción del entonces gobernador del estado, Fidel Herrera Beltrán (2004-2010), fue negar que a su gobierno le correspondiera algún tipo de responsabilidad frente a lo acontecido. El argumento base, tanto para el gobernador de Veracruz como para sus homólogos de otras entidades federativas, era que la regulación de los flujos migratorios constituía una facultad de las autoridades federales por mandato constitucional; siendo, en consecuencia, que como autoridad estatal no le correspondía ningún tipo de acción respecto de esos flujos. Desde luego, defensores de derechos humanos no estaban exigiendo al entonces gobernador regular dichos flujos migratorios; sino el despliegue de acciones para contener la creciente ola de violencia hacia las personas migrantes en esta entidad, proveyendo seguridad para transitar el territorio y sancionando a los responsables de los ilícitos.

Ante el rechazo y la reprobación social y mediática que las afirmaciones de Fidel Herrera ganaron, el mandatario hubo de cambiar de estrategia, pasando así de la etapa de negación de responsabilidad de su gobierno hacia con los migrantes, a otra donde se asume comprometido a implementar acciones para atender la diversidad de problemas que afectan a estas personas. Quizá la acción más visible fue el compromiso asumido con los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala para facilitarles en comodato un espacio en el Puerto de Veracruz para la instalación de consulados, lo que finalmente sólo aceptaron los dos últimos. Aunque también en este periodo se crea la Dirección General de Atención a Migrantes, este órgano inicia actividades concentrándose sólo en la atención a migrantes veracruzanos en el extranjero (en los Estados Unidos, principalmente), sin injerencia en todo este periodo gubernamental, para atender de alguna manera los

problemas de violencia hacia las personas migrantes¹⁷². Herrera Beltrán se comprometió también a crear una fiscalía especializada que atendiera los delitos perpetrados hacia los migrantes, compromiso que se vio interrumpido por el fin de su periodo gubernamental.

La nueva administración de Javier Duarte Ochoa (2011-2016), por su parte, inició con una postura aún más cerrada acerca de lo que acontecía para con las personas migrantes en la entidad; buena parte de su gobierno se caracterizó por la negación de la violencia en general y de la desplegada hacia estos viajeros en particular; esto pese a todo el trabajo de documentación realizado por organizaciones defensoras de derechos humanos en México y a las recomendaciones hechas por las agencias internacionales de derechos humanos, y pese también al *Segundo Informe* de la CNDH al principio de este periodo donde, como hemos visto, la Comisión no sólo se ratifica a la entidad veracruzana como foco rojo de alto riesgo para los migrantes, sino que incluso, las cifras de delitos hacia ellos se incrementan de forma considerable.

Durante prácticamente todo el periodo de este mandatario los ataques, extorsiones, violaciones y secuestros hacia migrantes fueron reiteradamente desestimados, lo que en principio paralizó el cauce que pareció haber empezado a delinear Fidel Herrera en lo que respecta a tomar ciertas iniciativas de atención a los migrantes en tránsito. De hecho, en las entrevistas sostenidas con la entonces Cónsul de Guatemala en el Puerto de Veracruz, Christy Andrino Matta (2015), la Cónsul fue enfática en señalar que el trato con gobierno del estado mermó de manera considerable con el cambio de administración (2010). A consideración de la Cónsul, cuando el exgobernador Fidel Herrera reconoció los problemas que afectaban a los migrantes en la entidad, asumió un papel activo y colaborador, entablando un diálogo a través del cual fue posible llegar a algunos acuerdos concretos para apoyar a los consulados y éstos a su vez a los migrantes; no obstante, desde el inicio del periodo gubernamental de Javier Duarte, éste no sólo se cerró a reconocer la violencia hacia los migrantes en la entidad, sino que incluso se retrocedió en el diálogo recién abierto entre los consulados y el gobierno del estado.

¹⁷² En el siguiente capítulo (apartado 7.3) se puede ver que esta Dirección, aunque brinda apoyo en especie a los grupos de asistencia a migrantes establecidos en la entidad, esta actividad la considera como un “servicio humanitario”, pues la atención a los migrantes en tránsito sigue sin figurar dentro de sus competencias.

No obstante todas esas negativas, al no ceder en el territorio veracruzano ni el resto del país los atentados contra migrantes, Javier Duarte trató de retomar la línea de acuerdos con los Cónsules, facilitando nuevos espacios para que pudieran instalarse más cerca del tránsito de sus connacionales, esta vez en la ciudad sureña de Acayucan, Veracruz. El Representante consular de Honduras en el Puerto de Veracruz, Raúl Otoniel Morazán, por ejemplo, me expresó en una entrevista (2014) que su relación con los gobernadores era de estrecha colaboración, tanto con el exgobernador Herrera Beltrán, como con el entonces en funciones Duarte Ochoa. De hecho, en 2014, el embajador de Honduras en México, José Mariano Castillo Mercado, entregó un reconocimiento a Javier Duarte "por las acciones de defensa y protección que las autoridades estatales realizan en favor de los centroamericanos en tránsito", ceremonia en la que además afirmó "En mi país, el gobernador Javier Duarte tiene una gran reputación por su política de respeto a los derechos humanos, por la forma tan generosa en que nos ayudan al tratar a los inmigrantes hondureños que cruzan por este estado" (Departamento 19/2014).

Además, por encomienda del gobierno federal, se giró orden a los hospitales y centros de salud del estado para prestar servicio médico gratuito a los migrantes lesionados de gravedad, ya sea por accidentes en el tren o como víctimas de la delincuencia. De acuerdo con las entrevistas realizadas a miembros de los diversos grupos de apoyo a los migrantes de sociedad civil, es hacia 2013 que la Dirección General de Atención a Migrantes del Estado comienza a colaborar un poco más de cerca con ellos. Pese a estas acciones, la negación de la violencia en Veracruz fue una de las notas características de este mandatario. Esta postura de negación, valga aclarar, se ha asumido no sólo frente a la violencia y la inseguridad que afecta a las personas migrantes, sino en general a la población veracruzana, lo que a decir de los expertos, ha permitido la consolidación de una cultura de la ilegalidad, el delito y la violencia en la entidad (Zavaleta Betancourt, 2012; 290).

Buscando acciones a través de las cuales legitimar su mandato, pero también siguiendo la línea trazada por gobierno federal en el sentido de crear órganos especializados de procuración de justicia para migrantes, el 18 de abril de 2011 se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el Acuerdo 14/2011 suscrito por el entonces titular de la Procuraduría de Justicia del Estado, Reynaldo Escobar, mediante el cual se giraron instrucciones para la creación

de una Fiscalía de Atención a Migrantes, adscrita a la Dirección General de Investigaciones Ministeriales de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado.

En dicho acuerdo se reconoce que la razón por la cual se crea la fiscalía es “que, en ocasiones, los extranjeros que ingresan a territorio nacional o que se encuentran en tránsito dentro del mismo son víctimas de algún delito”, y que esta posibilidad se agrava para los migrantes indocumentados debido a que sus condiciones económicas y culturales los hace “presa fácil para que sus derechos sean vulnerados, convirtiéndose en sujetos pasivos de la comisión de cualquier delito”; y que por esos motivos

...se hace necesaria la creación de una Fiscalía en Atención a Migrantes que atienda las denuncias y querellas que se presenten por hechos que pudieran ser constitutivos de delito en agravio de cualquier migrante, independientemente de su estatus migratorio, con lo cual se brinde una mejor atención a ese tipo de asuntos, permitiendo con ello que la procuración de justicia sea pronta, expedita y eficiente en esta materia.

El establecimiento de esta fiscalía resultó hasta cierto punto novedoso porque, al igual que su homóloga de Chiapas, se adelanta algunos meses a la promulgación de la ya comentada reforma migratoria y a la reforma constitucional en materia de derechos humanos (mayo y junio de 2011, respectivamente). Este órgano inició actividades varias semanas después de la publicación del Acuerdo de creación, sin embargo, su ubicación fue desde el inicio uno de los principales problemas de operatividad, puesto que se estableció como su sede la ciudad de Xalapa (sede de los poderes de estatales); es decir, un lugar considerablemente alejado de la ruta de violencia hacia los migrantes; lo que por supuesto hacía difícil que éstos tuvieran un acercamiento directo a este nuevo órgano de procuración de justicia.

Al reconocerse la imposibilidad de que la fiscalía especializada lograra presencia efectiva en toda la ruta migratoria comprendida dentro del territorio veracruzano, en julio de ese mismo año se gira oficio a todos los agentes del ministerio público del Estado para atender las denuncias presentadas por personas migrantes, integrar las averiguaciones previa que procedieren y remitirlas a Xalapa a las oficinas de la fiscalía especializada, la cual daría continuidad al trámite¹⁷³. El primer titular de la Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes, Vito Lozano Vázquez, anunciaba que "Ahora, en los ministerios públicos se

¹⁷³ Según lo señalado en entrevista con el Fiscal de Acayucan.

tiene la obligación de atender a un migrante cuando se presente y se atienda su queja o denuncia para iniciar una investigación correspondiente en caso de existir la presunción del delito" (Robledo, 2011). No obstante las palabras del Fiscal, es importante reconocer que ha sido complicado que pese al cambio normativo de respeto a los derechos humanos de los migrantes, el trato hacia ellos haya cambiado del todo; dichos cambios han tardado en permear en las autoridades e incluso en la sociedad mexicana.

A menos de un mes de dar a conocer esta obligación para todos los agentes ministeriales de la entidad, se supo que un agente ministerial en la ciudad de Xalapa había hecho esperar una hora a un migrante que quería presentar una denuncia por abuso de autoridad, por lo que al no ser atendido, se dirigió a las oficinas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a presentar sus quejas. Esto fue dado a conocer por el propio Fiscal Lozada, quien también señaló que el agente fue cesado de manera definitiva de la PGJ, e hizo hincapié en que todos los agentes investigadores "deben tomar en cuenta este ejemplo y no mantener esperando a una víctima por más de una hora, de lo contrario, procederá una fuerte sanción" (García, 2011; Carvallo Guzmán, 2011). Sin buscar demeritar el agravio que afectara al migrante, la sanción impuesta al agente y el "aviso" que se hace llegar con dicha sanción y con las palabras que se dirigen a los demás agentes, parece más una forma mediática de reafirmar el nuevo interés mostrado del Gobierno del Estado en atender a los migrantes que transitan por la entidad, pues de manera reiterada se dejaba ver no sólo el escaso interés en el tema junto con la negación de la violencia que afecta a los migrantes en su paso por Veracruz. También resulta criticable que el Fiscal no diera a conocer los hechos que el migrante buscaba denunciar, si en su caso se estaba señalando a ciertas autoridades como responsables y, si finalmente él como encargado del órgano especializado en la atención a migrantes, había dado inicio a la investigación correspondiente y cuál era la situación de la misma. Un día antes de dar a conocer este caso, el fiscal y la encargada de la Dirección de Atención a Migrantes, Claudia Ramón Perea, daban publicidad al inicio de las actividades de capacitación en materia migratoria para los agentes ministeriales de Xalapa, tal como se había realizado ya en Coatzacoalcos y Cosamaloapan (Robledo, 2011), lo que evidentemente resultaba más que necesario; aunque paradójicamente seguían pendientes las capacitaciones en la zona centro-norte de

(Córdoba-Orizaba-Tierra Blanca) que, como se ha comentado, sobre todo el centro del estado, resulta ser también un punto crítico para los migrantes que transitan la entidad¹⁷⁴.

Pese a que se extiende la encomienda de todos los agentes del ministerio público para recibir las denuncias de los migrantes e iniciar las investigaciones pertinentes, los reiterados atentados hacia los migrantes en la región sur del estado dados a conocer por la prensa y las exigencias de la sociedad civil, evidenciaron bien pronto la necesidad de contar con un órgano de esta naturaleza en esa zona. El 30 de abril de 2013 se publica en la Gaceta Oficial del Estado el Acuerdo 01/2013 emitido por el licenciado Felipe Amadeo Flores Espinoza (nuevo encargado de la Procuraduría del Estado). A través de ese nuevo Acuerdo se crea la Agencia del Ministerio Público Investigadora Auxiliar de la Fiscalía Especializada en atención a migrantes, con residencia en la ciudad de Acayucan. Este acuerdo se publica, justo un día antes de los hechos de violencia ocurridos en la localidad de Las Barrancas, lo que forzó una más rápida instalación de esta agencia investigadora, que dio inicio sus actividades justo para atender a los afectados de ese atentado.

En el acuerdo 01/2013 se reconoce que la creación de la agencia investigadora auxiliar corresponde a las acciones consideradas en el Plan Veracruzano de Desarrollo; documento en el que el Gobierno del estado se propone disminuir la distancia entre las instituciones de procuración de justicia y el lugar en donde se requiere su presencia, así como buscar alternativas para modernizar los trabajos del ministerio público. A esta Agencia auxiliar se le dota de facultades para recibir las denuncias de los migrantes y se le instruye para que continúe con la averiguación correspondiente hasta su conclusión; es decir, que si bien remite informes de sus actuaciones a la Fiscalía de Xalapa, está facultada y obligada para desahogar todo el procedimiento. De modo que, de considerarlo pertinente, esta agencia auxiliar tiene la facultad de ejercer la acción penal ante un juez.

En el mismo acuerdo 01/2013 se refrenda la instrucción a todos los demás ministerios públicos de la entidad para que reciban las denuncias de los migrantes

¹⁷⁴ Este tipo de acciones son características de los tres niveles de gobierno, donde a través de la implementación de un órgano o la creación de una ley, se considera no sólo atendido el problema, sino incluso resuelto. Los problemas de acceso a la justicia son tan complejos para los ciudadanos como lo son para los migrantes. Para tener un panorama más completo y actual de las problemáticas de acceso a la procuración y administración de justicia que tienen los veracruzanos, pueden consultarse los trabajos de Olvera (2012), Olvera y Rodríguez (2012) y Andrade (2012).

“independientemente de su condición migratoria” y que una vez desahogadas las diligencias que requieran atención inmediata, se envié el expediente a las oficinas de la Fiscalía Especializada. Esta instrucción cobra sentido si se tiene en cuenta la longitud del territorio veracruzano, y aun cuando la creación de la agencia investigadora auxiliar fuera un avance considerable en el sentido de acercar los órganos de procuración de justicia a las personas que necesiten denunciar la comisión de hechos delictivos, lo cierto es que las otras regiones de la ruta se encuentran sensiblemente alejadas. Sin embargo, parece no haber sido conocida por todos los agentes ministeriales, o fue necesario esclarecer el punto, pues el 08 de marzo de ese mismo año se expide la Circular 01/201 por medio de la cual se instruye a los Agentes del Ministerio Público de toda la entidad a iniciar investigaciones ministeriales por hechos que pudieran ser constitutivos de delitos en agravio de personas migrantes, informando y remitiendo las mismas a la Fiscalía en Atención a Migrantes, como se explica en el siguiente apartado con más detalle.

De este modo, se cuenta hoy en Veracruz con una Fiscalía Especializada en Atención a Migrantes en la ciudad de Xalapa, una fiscalía Auxiliar de la Especial en la ciudad de Acayucan, y todos los agentes del ministerio público de la antes Procuraduría ahora Fiscalía General del Estado, instruidos para recibir las denuncias de los migrantes e iniciar las investigaciones pertinentes. Sin embargo, este panorama institucional que se muestra alentador no parece estar dando los resultados esperados en la investigación y sanción de los responsables de realizar afectaciones de diversos tipos a los migrantes que transitan por la entidad.

6.3.2 Delimitación y confusión de competencias en el quehacer de las fiscalías especializadas para migrantes en Veracruz

Los órganos especializados en materia de procuración de justicia para la atención a migrantes forman parte de la estructura organizacional y jerárquica de la actual Fiscalía General del Estado de Veracruz, antes, Procuraduría General de Justicia. En principio, las facultades y competencias de estos órganos corresponden a las de cualquier agencia ministerial de la entidad, por lo que su marco normativo es amplio, disperso y, por lo mismo, complejo. Dicho marco abarca desde luego la Constitución federal, la Constitución local, la Ley orgánica de la fiscalía general de justicia del estado, los Códigos penal y de

procedimientos penales de la entidad, entre otros códigos, leyes y reglamentos que hacen alusión al trabajo tan complejo que siempre se ha atribuido a estos órganos, así como desde luego, los acuerdos de creación ya comentados en el subapartado anterior. De todas ellas, las atribuciones relacionadas con la procuración de justicia y el proceso penal (investigación y persecución de los delitos, así como ejercicio de la acción penal y el desarrollo del procedimiento) son consideradas social y políticamente las más relevantes, por el impacto que puede llegar a tener el ejercicio o no de tales atribuciones por parte de sus titulares, tanto para los afectados como para la sociedad en general.

El objetivo de este apartado es poner de manifiesto que en el ejercicio de estas atribuciones, las fiscalías especializadas para la atención a migrantes en Veracruz enfrentan algunos problemas en razón de la delimitación de competencias; respecto de los órganos del ministerio público del orden federal, pero también en relación con los del orden estatal. El resultado es una compleja distribución del trabajo en dónde no siempre queda claro qué corresponde atender a una determinada instancia; siendo siempre las víctimas las más afectadas, pues en algunos casos los funcionarios se niegan a atenderles alegando falta de competencia; y aun cuando reciban las denuncias (pues se hayan obligados a ello), el que éstas se trasladen a otra instancia para su trámite entorpece las averiguaciones, al grado de hacerlas inoperantes.

Orgánicamente, se ha señalado ya, ambas Fiscalías para la atención a migrantes en Veracruz están adscritas a la Dirección General de Investigaciones Ministeriales, unidad de apoyo al Fiscal General del Estado¹⁷⁵; aunque la establecida en Acayucan, como su nombre lo indica, es una agencia del ministerio público investigadora auxiliar y dependiente de la establecida en Xalapa.

Con base en los Acuerdos de creación antes señalados, las Fiscalías de atención a migrantes están facultadas para recibir las denuncias y querellas que se presenten por hechos que pudieran ser constitutivos de delito en agravio de cualquier persona migrante, sin perjuicio o condición de su estatus migratorio. No obstante, las fiscalías especializadas para la atención a migrantes en Veracruz, así como las dispuestas en otras entidades federativas, se enfrentan a problemas de competencias con las agencias investigadoras

¹⁷⁵ Véanse página web de la Fiscalía General del Estado y decretos de creación.

del orden federal. Las averiguaciones que inicien las fiscalías especializadas deben corresponder necesaria y únicamente a los considerados delitos del fuero común; entre éstos, se ha señalado aquí, los migrantes se ven afectados principalmente por los siguientes delitos: secuestro, robo, violación, extorsión, asalto, lesiones, homicidio, tráfico y trata de personas. Sin embargo, es posible que la investigación de los hechos delictuosos y la persecución de los responsables salga de la competencia estatal o del fuero común e ingrese a la competencia de las agencias investigadoras del fuero federal, esto principalmente cuando estos mismos delitos se realizan por grupos del crimen organizado. Entonces, la investigación de los hechos y la persecución de los responsables deja de ser de competencia de las autoridades estatales o del fuero común, y compete a las autoridades federales desahogar los casos y, en su caso, iniciar el juicio y desahogar el proceso ante un juez; y corresponderá, según el caso, a la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la PGR o bien, a alguna agencia federal especializada cuando se trate de delitos vinculados con la delincuencia organizada.

A su vez, el que se trate de delitos del fuero común hace necesario atender otras cuestiones como, por ejemplo, esclarecer o distinguir cuándo las fiscalías especializadas están facultadas para recibir los casos, ya que dichos órganos se han implementado para atender únicamente a migrantes que se encuentran en tránsito o de manera provisional por el territorio. Esto es, si una persona se encuentra en situación migratoria irregular y no se ha establecido propiamente en algún punto del territorio nacional, es entonces a estas fiscalías donde debe acercarse en caso de ser víctima del delito; por el contrario, si su situación migratoria es irregular pero ya se ha establecido en México, digamos que posee un domicilio, un trabajo o tiene hijos nacidos en el territorio nacional, no será a estas fiscalías a donde deba llevar su caso, sino a la agencia del ministerio público del lugar donde se haya realizado el ilícito que desean denunciar. Lo mismo sucederá para el caso de personas no nacionales con estancia regular; si se encuentran de manera provisional en el territorio nacional, las fiscalías están facultadas para conocer del caso; por el contrario, si su estadía no es provisional, sino por un periodo más extendido –aunque esté determinado– tendrán que dirigirse a una agencia del ministerio público común o no especializada para la atención de migrantes. Esta “delimitación de competencias” de las fiscalías especializadas respecto de las agencias generales del ministerio público, me fue dada a conocer en una entrevista por el Fiscal ubicado en Xalapa, Carlos Enrique Escalante Igual, pues en realidad, ninguno de los dos Acuerdos de creación de las fiscalías plantean tal

distinción; sino que la misma deviene de sus prácticas, ya que los Acuerdos señalados, para el caso de Veracruz, son bastante escuetos en lo que se refiere este aspecto de las competencias; a diferencia, por ejemplo, del Acuerdo de creación de las fiscalías especializadas del estado de Tamaulipas y ni qué decir del de la fiscalía de Quintana Roo, donde se demarcan las facultades de procuración de justicia e investigación de los delitos, pero también de facultades de asistencia para los migrantes.

Tabla 6.2 Distribución de competencias para la procuración de justicia de no nacionales en Veracruz¹⁷⁶

Fiscalía especializada de atención a migrantes:

- Personas indocumentadas en tránsito (sin residencia en la entidad)
 - Personas con documentos pero sin residencia en la entidad
-

Agencias del Ministerio Público:

- Personas indocumentadas no en tránsito (con residencia en la entidad)
 - Personas con documentos y con residencia en la entidad
-

En Veracruz ambos órganos, la Fiscalía Especializada de Xalapa y su Auxiliar en Acayucan, tienen competencia en todo el territorio de la entidad, según sus respectivos Acuerdos de creación. Sin embargo, la Auxiliar, con sede en Acayucan, se concentra en atender la región que corresponde a la Subprocuraduría de la Zona Sur con oficinas ubicadas en la ciudad de Coatzacoalcos, y con competencia territorial en más de treinta municipios del sur del estado; mientras que a la Fiscalía de Xalapa le corresponde toda la zona centro y norte del estado. Para alcanzar esta cobertura, las Fiscalías especializadas se apoyan o auxilian de las agencias ministeriales distribuidas en todo el territorio de la entidad.

En principio, todas las agencias ministeriales del estado están instruidas, como hemos señalado, no sólo para recibir las denuncias de los migrantes que han sido afectados por hechos delictivos cometidos en su contra, sino también para iniciar las averiguaciones ministeriales que correspondan cuando tuvieren conocimiento de agravios contra cualquier migrante; informando a la Subprocuraduría o (ahora Fiscalía Regional) que corresponda

¹⁷⁶ Elaborado a partir de la información proporcionada en entrevista por el Fiscal Carlos Enrique Escalante Igual.

según su ubicación geográfica¹⁷⁷. En estos casos, tanto la Fiscalía Especializada de Xalapa, como su Auxiliar en Acayucan, están facultadas para atraer y desahogar las investigaciones que hayan sido iniciadas por otros agentes del ministerio público, y dar seguimiento a las mismas. Esto, sin embargo, depende de si el caso se ha iniciado con o sin detenido. Cuando se ha iniciado con detenido, el asunto no es remitido ni atraído por las Fiscalías Especializadas, sino que se desahoga por el agente del MP que lo inició; es sólo cuando el caso se inicia sin detenido que se hace posible remitirlo al Fiscal de Xalapa o Acayucan. Esto es así considerando los términos para integrar la averiguación previa y determinar si se ejercita o no la acción penal respetando los derechos constitucionales del o los detenidos.

En realidad en la práctica será bastante complicado que la Fiscalía de Xalapa inicie una averiguación con detenido, puesto que es poco frecuente que los migrantes se acerquen a esta zona a denunciar un delito, o que los atentados contra migrantes ocurran en esa zona o sus cercanías; más bien, este órgano desahogará generalmente los casos remitidos por otros agentes y que, a consecuencia de lo señalado, serán siempre sin detenido; lo que como hemos visto, minimiza las probabilidades de localizar a la persona señalada como responsable, detenerle, desahogar el proceso y llegar hasta el final del mismo y obtener una sentencia del juez. De Xalapa hacia otros municipios de la zona centro-norte del estado ubicados en la ruta de los migrantes y señalados como focos rojos de violencia hacia los migrantes como Miahuatlán, Orizaba, Córdoba o Tierra Blanca, el desplazamiento es largo; por lo menos de cuatro horas, lo que dificulta al Fiscal de Xalapa realizar las diligencias respectivas para continuar con las averiguaciones necesarias que lleven a la integración del caso primero, y posteriormente, a solicitar al juez la orden de detención o presentación, según proceda. Así, los casos que inicien con detenido los agentes ministeriales seguirán en su encargo aunque no sean especialistas en materia migratoria; sin poder remitirlos al Fiscal Especializado, lo que hasta cierto punto vuelve un sinsentido la existencia de dicha fiscalía especializada. Esto también lo confirman los datos que se exponen en el subapartado 6.3.4.

¹⁷⁷ Las subprocuradurías dependían directamente del Procurador General del Estado, y eran siete distribuidas en tres zonas: Zona Norte: Tantoyuca y Poza Rica; Zona Centro: Xalapa, Veracruz, Cosamaloapan y Córdoba; Zona Sur: Coatzacoalcos. Así como ya no se habla del Procurador General sino de Fiscal General, tampoco se habla ya de Subprocuradurías Regionales sino de Fiscalías Regionales.

Pero quizá el problema más complicado que enfrenta esta autoridad sea el ambiente o postura política oficial que las administraciones en Veracruz en general han mantenido respecto de los migrantes en tránsito y los problemas que les afectan en este territorio; es decir, el contexto político en que se continúa reiterando que la “cuestión migratoria” no es competencia del gobierno, sino de las autoridades federales. Este argumento ha sido ampliamente expuesto no sólo por el Gobernador en turno sino también por diversos políticos adscritos a su gabinete. Incluso, en 2014 el entonces Procurador General de la entidad, Luis Ángel Bravo Contreras, declaró que el problema de los migrantes en Veracruz era un tema que se estaba politizando para responsabilizar al Gobierno local cuando, a su modo de ver, es responsabilidad del Gobierno federal, por lo que las diligencias de investigación y persecución de los delitos correspondían en realidad Procuraduría General de la República y no a la estatal entonces a su cargo. En esta misma ocasión, señaló que por esa razón se habían presentado ya dos denuncias en contra de las empresas ferroviarias Kansas City y Ferrosur, pues eran éstas, junto con Gobierno federal, las responsables de la violencia hacia los migrantes al permitirles a éstos subir a los trenes a su encargo.

Estas declaraciones evidencian el contexto político de desinterés y falta de responsabilidad del gobierno estatal para con los migrantes, y asombran que provengan de un Procurador, cuya figura (se supone) tiene como objetivo la salvaguarda de la seguridad de la población veracruzana; pero sorprende aún más que estas declaraciones hayan sido hechas en abril de 2014, cuando estaban ya en funciones tanto la Fiscalía Especializada de Atención a Migrantes en Xalapa como su Auxiliar en Acayucan. Sin duda, el contexto político de rechazo a los migrantes y de negación de la violencia en la entidad limitan las posibilidades de actuación de los titulares de estos órganos, toda vez que la falta de autonomía es señalada por la academia como una de las principales debilidades de la institución, no sólo en Veracruz, sino en general en México. Esto refuerza lo expresado por varios autores respecto de cómo las procuradurías y las agencias del ministerio público son instituciones politizadas instituidas más para la salvaguarda de los intereses del gobierno en turno que de los ciudadanos (véase apartado 6.1). Sin autonomía formal, material y financiera, difícilmente podrá generarse un cambio substancial que fortalezca a estos órganos como garantes de la sociedad y el Estado de derecho.

Antes de cerrar este apartado, considero pertinente señalar que los problemas aquí planteados no incluyen los frecuentes supuestos donde una denuncia se realiza en un estado en el que no tuvieron lugar los hechos delictivos; o bien, los delitos se llevan a cabo en zonas limítrofes entre entidades, parajes en dónde no queda claro, ni para los migrantes, ni para las autoridades, si se trata de una entidad o de otra. Esto no sólo dificulta las investigaciones, sino que crea un escenario en el que las autoridades de uno y otro estado “se echan la bolita” unos a otros. En entrevista con el encargado de la Fiscalía especializada del estado de Veracruz, Carlos Enrique Escalante, éste me comentó un caso en el que unos migrantes retenidos en el estado de Tamaulipas denunciaron (una vez retenidos por las autoridades migratorias) el asesinato de uno de sus compañeros de viaje. Las autoridades migratorias hicieron del conocimiento de la fiscalía de Tamaulipas estos hechos, la cual a su vez consideró que se trataba de un asunto que era de competencia, en razón del territorio, de la Fiscalía del estado de Veracruz. A su vez, la fiscalía en Veracruz, estimaba que el paraje en el habían sucedido los hechos territorialmente correspondía en realidad al estado de Tabasco; por lo cual, a decir del propio fiscal, lo más probable es que el asunto terminara turnándose a las autoridades correspondientes de ese estado; no obstante, señaló estar realizando las diligencias necesarias para dar continuidad a la averiguación.

6.3.3 Los problemas de infraestructura y desarrollo organizacional

El desarrollo organizacional de un órgano refiere los atributos relacionados con su profesionalización y con sus capacidades operativas, esto es, aspectos como la infraestructura, presupuesto y personal capacitado con los que cuenta para operar. Monsiváis (2010; 295), por ejemplo, señala que “un órgano...puede estar respaldado por amplias facultades jurídicas; pero si carece de una estructura de organización acorde con esas facultades, su rendimiento será deficiente” y, por lo tanto, difícilmente alcanzará los objetivos para los que fue creado. La revisión de estos elementos, señala el autor, no es trivial, ya que para los políticos suele ser suficiente llevarse el mérito de crear un órgano; pero es complicado que encuentren incentivos para proporcionarles los recursos suficientes para ejercer sus labores.

En el análisis del desempeño institucional el primer elemento que salta a la vista es el personal con el que se cuenta para llevar a cabo las funciones encomendadas por la ley, rubro en el que las Fiscalías Especializadas para la atención de migrantes en Veracruz tienen una marcada deficiencia. La Fiscalía Especializada de Xalapa cuenta con tres elementos: el Fiscal, titular de dicho órgano; el secretario ministerial o de actuaciones y una secretaria oficinista; estos dos últimos están desde que se crea la fiscalía. Hasta el 2015 eran dos los titulares a cargo de este órgano. El primer titular, Vito Lozano Vázquez fue constantemente criticado en los medios de comunicación por su desempeño; no sólo por carecer de experiencia en el tema migratorio, sino también en el de procuración de justicia. Algunos de sus comentarios, que han sido ya señalados aquí, reflejaban de su parte una posición política de apoyo al gobierno en turno, más que de titular de un órgano obligado a velar por los derechos de las personas migrantes. La designación de los titulares de estos órganos, que recae directamente en los poderes ejecutivos, ha sido señalada como una de las razones que han propiciado los vicios en el desempeño de sus funciones, en particular, en lo que respecta a la falta de resultados. A Lozano Vázquez lo relevó en el cargo Carlos Enrique Escalante Igual, quien de acuerdo con su propio dicho, cuenta con experiencia de más de una década en el tema migratorio según comentó en una entrevista; aunque no así en el de procuración de justicia. En relación a los medios masivos de comunicación, sus declaraciones han sido más reservadas y, en consecuencia, su actividad ha sido menos criticada que la de su predecesor¹⁷⁸.

En el caso de la Fiscalía Auxiliar de Acayucan ésta inició actividades únicamente con dos personas y a la fecha continúa así: en la oficina son sólo el fiscal y una secretaria quien funge como secretaria de atención, no como secretaria ministerial. Un secretario ministerial se supone cuenta con la misma preparación que el agente del ministerio público o fiscal a cuyo cargo está; dicha preparación es por demás importante toda vez que esta figura está hecha para auxiliar al fiscal en todas sus diligencias; incluso, para actuar en su nombre durante las ausencias; por lo que no sólo el fiscal debe contar con la cédula profesional que le autorice para ejercer el derecho, sino también el secretario ministerial o de actuaciones. Esto resulta de especial relevancia para este órgano ante el elevado número de municipios que tiene a su cargo, como ya se ha señalado, que hace frecuentes las salidas del fiscal a diversos puntos de la zona.

¹⁷⁸ Recientemente, el 20 de octubre de 2016, fue nombrado Ángel Alarcón Palmeros como nuevo Fiscal especializado en atención a migrantes.

Aunque en términos cuantitativos es relativamente bajo el número de asuntos que han llegado a conocimiento del fiscal –a la fecha se acercan a cien las denuncias iniciadas-, hay ocasiones que ameritan de más personal –sobre todo para el cumplimiento de los términos constitucionales en lo que respecta al desahogo de la averiguación previa-; en esas ocasiones en las que el trabajo se acumula, el fiscal y su secretaria se ven en la necesidad de solicitar apoyo de un externo; un joven estudiante de la licenciatura en derecho en una universidad privada de la región. Aunque a decir del fiscal el joven manifiesta que va por aprender, entre él y su secretaria se tienen que “cooperar” para darle al estudiante una gratificación (algo más bien simbólico) para el camión o para un refresco. Éste es un ejemplo de la precariedad de las condiciones en las que la fiscalía auxiliar debe realizar sus funciones.

En lo que respecta a las capacidades operativas de la Fiscalía Auxiliar de Acayucan es que no cuenta con un espacio propio para el desarrollo de sus actividades. La Fiscalía General de Justicia del Estado de Veracruz no le ha dotado de un espacio con las condiciones adecuadas para el cumplimiento de su objetivo. A la fecha y desde que inició actividades, la oficina de la Fiscalía auxiliar se ubica al interior del Palacio Municipal de Acayucan, cuya infraestructura es en sí misma poco funcional para una actividad como la que debe realizar este órgano dado los intereses jurídicos que está obligado a tutelar.

Actualmente, el espacio ocupado cuenta con menos de veinte metros cuadrados, aproximadamente de 3 x 6 m, sin divisiones al interior, lo que es indispensable para atender cierto tipo de denuncias cuya presentación requiere condiciones pertinentes para la comodidad y privacidad de las víctimas, como son los casos donde se involucra a agentes policiales o ministeriales, o los vinculados con abusos sexuales¹⁷⁹. Podría quizá considerarse que la ubicación de la fiscalía facilita la comunicación entre el fiscal y los

¹⁷⁹ A manera de ejemplificar la poca funcionalidad del espacio se puede comentar que durante una de las visitas realizadas al fiscal, se estaban realizando en el municipio las fiestas de carnaval, cuyo escenario para los conciertos públicos era el frente del edificio del ayuntamiento; la música imposibilitaba no sólo la realización de la entrevista, sino incluso la concentración individual para realizar el trabajo. Al interior del edificio se encontraban unas adolescentes de secundaria ensayando un baile; contaban con su propio equipo de sonido compitiendo con la música de afuera. En estas condiciones se pudo apreciar directamente cómo el fiscal y la secretaria se encontraban levantando la declaración a un migrante señalado como responsable de intentar extorsionar a otros migrantes en el comedor de Medias Aguas (Sayula de Alemán), donde los propios migrantes lo detuvieron y llevaron directamente con el fiscal.

agentes consulares de El Salvador, Guatemala y Honduras, ya que sus oficinas se encuentran ubicadas también al interior del Palacio Municipal; sin embargo, las condiciones materiales de la agencia investigadora, insisto, no son suficientes para atender a las víctimas de cierto tipo de delitos. El reubicar la oficina de la fiscalía fuera del palacio municipal de Acayucan no tiene por qué mermar su comunicación con los agentes consulares; y contar con las condiciones materiales adecuadas para la atención a las víctimas debe ser la prioridad en este y cualquier otro caso.

En cuanto al mobiliario con el que cuenta la fiscalía en la actualidad, éste es bastante austero; dos escritorios, una silla de escritorio, una de oficina y algunas sillas plegables, un archivero y dos estantes donde se ven acumulados los expedientes, los cuales, por cierto, quedan muy al alcance de cualquiera que se los quiera acercar, aprovechando un breve momento de distracción por parte de los integrantes de la fiscalía. Para el ejercicio de sus funciones el fiscal cuenta con una computadora y una pequeña impresora. La oficina no está equipada con línea telefónica fija, sino con un número de celular al que responde el fiscal. Tampoco se le ha dotado de un vehículo oficial con el cual poder trasladarse a realizar sus diligencias en los más de 30 municipios que le corresponde atender en el sur de la entidad; y, como puede corroborar cualquiera que conózcala zona, los desplazamientos no son cortos y no siempre existen las condiciones adecuadas en los caminos. En consecuencia, el fiscal auxiliar se ve obligado a realizar sus traslados en su auto particular. Por su parte, las condiciones operativas y de infraestructura de la Fiscalía de Atención a Migrantes en Xalapa no son mejores. Actualmente, ocupa un espacio apenas suficiente para el fiscal, el secretario ministerial y la secretaria. Quizá ante lo poco probable que sea dar la atención directa a los afectados o tomar declaraciones a los señalados como probables responsables, este espacio le parezca al Fiscal General suficiente para este órgano especializado.

La presentación aquí hecha de las condiciones con base en las cuales operan las fiscalías permite ver lo escasas que resultan las oportunidades reales de estos órganos de coadyuvar en la salvaguarda de los derechos vulnerados de las personas migrantes en Veracruz, así como para reducir en la entidad la violencia perpetrada hacia los migrantes y la impunidad de la que ahora gozan los perpetradores. Resulta evidente que en la actualidad es urgente reforzar las condiciones de operatividad de estos órganos para mejorar su desempeño a fin de que no se presente sólo como una medida de buenas

intenciones, o peor aún, una medida cosmética para maquillar el problema y acallar los reclamos sociales planteados en torno a la seguridad y acceso a la justicia para los migrantes en tránsito por Veracruz.

6.3.4 Los problemas de resultados

Como se ha señalado, las fiscalías de atención a migrantes se insertan como parte del sistema de procuración de justicia mexicano. Por esa razón, aunque se trate de órganos especializados, será difícil que los problemas vistos en el apartado 6.1 de falta de legitimidad y de escasez de resultados que se imputan a las procuradurías y agencias del ministerio público en México no se atribuyan también a ellas; de ahí la importancia de revisar, además de la implementación, los resultados de estos órganos especializados.

Aunque los dos fiscales de atención a migrantes en Veracruz, el de Xalapa y su auxiliar en Acayucan se mostraron muy colaborativos para que se les realizaran entrevistas, el manejo de los datos, dijeron en ambos casos, es una cuestión de carácter más delicado por lo que sugirieron hacer las respectivas solicitudes a través de los canales institucionales de transparencia y acceso a la información. Así, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia fue posible obtener algunos datos generales sobre el quehacer de estos órganos para la atención a migrantes en Xalapa y su auxiliar en Acayucan. La Tabla 6.1 da cuenta de cuántas denuncias recibieron estos órganos en un lustro (2011-2015), las cuales superan las 400. Estos datos, sin embargo, no dan cuenta del número de denunciados, pues en el mismo hecho puede haber más de una víctima; así, 400 pudiera parecer un número bajo de denuncias para los cinco años que llevan operando estos órganos; sobre todo si consideramos las denuncias como presentadas por un denunciante único; más si suponemos que en cada una de ellas podría haber hasta más de diez denunciados, el número parece equilibrado; lo que ocurre en realidad es difícil determinar por el manejo de los datos.

A diferencia de lo expuesto en el apartado 5.1 donde, de acuerdo con los datos ofrecidos por la ENVIPE, de las denuncias presentadas sólo el 67.5% deviene en una averiguación previa, en el caso de estas fiscalías es posible observar que el 100% de las denuncias que reciben da lugar a una averiguación o, en su caso, a la apertura de una carpeta de

investigación. Frente a los números reportados por otras fiscalías de atención a migrantes, las de Veracruz pueden considerarse altamente efectivas, al menos en el sentido de iniciar de manera formal el procedimiento.

Tabla 6.3 *Relación: denuncias, averiguaciones previas y carpetas iniciadas fiscalías de atención a migrantes en Veracruz (2011-2015)*

	Xalapa					Acayucan		
	2011	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Total denuncias recibidas	46	56	57	52	34	47	54	64
Averiguaciones iniciadas	46	56	50	34	11	47	54	54
Carpetas iniciadas	-	-	7	18	23	0	0	10

Los datos recabados a través del Sistema Nacional de Transparencia permiten ver que por entidad federativa, los resultados de las fiscalías varían de forma considerable. Desde luego, no sería apropiado comparar los resultados de Quintana Roo o Campeche, con los de Chiapas, considerando tanto que su creación es más reciente, como que el número de migrantes indocumentados que transitan por ellas no tienen similitud. Sin embargo, sí es viable hacer una comparación entre Tabasco y Chiapas, pues son las entidades por donde ingresan el mayor número de migrantes centroamericanos. Aquí es significativo cómo se aborda en cada una de estas dos entidades el problema de falta de acceso a la justicia para migrantes, pues ambas entidades fueron señaladas como focos rojos a atender respecto de la violencia hacia estos viajeros; ante lo cual el gobierno de Chiapas fue el primero en instalar estos órganos en 2008, y poco a poco fue incrementando su número a 9, tratando con ello de crear una especie como de cinturón de atención para los migrantes en materia de acceso a la justicia; Tabasco, sin embargo, pese a que presentaba los mismos problemas, instaló sólo una fiscalía especializada y hasta 2014; al respecto, la situación de Veracruz, hemos visto ya, es similar como vimos en el apartado 6.3.1.

También son significativas las diferencias entre el número de denuncias recibidas y las averiguaciones iniciadas en cada una de ellas; mientras Chiapas señaló haber recibido desde 2008 y hasta 2015, poco más de 3 500 denuncias, Tabasco ha recibido en dos años apenas 181 denuncias, la mitad de las recibidas por las dos fiscalías de Veracruz para un periodo de cinco años: 410. Tanto por el tiempo que llevan en funciones las fiscalías de Veracruz, como por los niveles de peligrosidad en la entidad reiteradamente señalados por

organizaciones nacionales e internacionales defensoras de los derechos de migrantes, se puede ver que el acercamiento de los migrantes a estos órganos es mínimo.

Tabla 6.4 *Relación: denuncias recibidas, averiguaciones previas y carpetas iniciadas en las fiscalías de atención a migrantes en México (2008-2015)*¹⁸⁰

Entidad	Número de fiscalías	Denuncias recibidas	Averiguaciones previas iniciadas	Carpetas de investigación
Chiapas (2008)	9	3 514	3 458	434
Veracruz (2011)	2	410	352	58
Oaxaca (2012)	1	701	Sin datos	Sin datos
Tamaulipas (2013)	5	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Coahuila (2014)	1	Sin datos	28	23
Tabasco (2014)	1	181	200	18
Campeche (2015)	1	0	0	0
Quintana Roo (2015)	1	125	0	123
PGR (2016)	1	16	28	0

Por otra parte, es importante tomar en cuenta si la investigación se inició con o sin detenido, pues ello es determinante en el destino que pueda seguir el caso. Es generalmente en situaciones de flagrancia, donde la víctima o testigos pueden plenamente identificar al señalado como perpetrador de la conducta delictiva, o cuando se ha logrado detenerle, que los agentes de policía pondrán al sujeto o sujetos a disposición del ministerio público, quien podrá entonces iniciar la averiguación con detenido. Si se observa, estos casos en realidad no requieren una verdadera y ardua investigación, sino que los elementos probatorios se basan más bien en los aportes de los testigos, las pruebas materias y los dictámenes periciales que respalden lo dicho por los primeros.

Por el contrario, cuando los agraviados o testigos no logran identificar a los individuos o no se logra detenerles al momento de cometer el ilícito, es decir, cuando las circunstancias

¹⁸⁰ Elaborada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Los datos corresponden al año en que cada una inicia actividades y hasta diciembre de 2015. En las casillas “sin datos”, no se obtuvo respuesta o en la respuesta se señaló que no se cuenta con esa información.

obligan realizar cierto trabajo de investigación, será entonces poco probable que se ponga en movimiento el sistema de investigación para dar con el o los responsables; esto, desde luego, cambia si el caso alcanza cierto interés mediático, por los hechos en sí mismos o por los involucrados. Así pues, el que una averiguación inicie sin detenido y sin que el sujeto sea plenamente identificado por los agraviados o los testigos, reduce al mínimo las probabilidades de fincar responsabilidad, solicitar al juez una orden de aprehensión, ejecutarla e iniciar el proceso penal, llegar hasta la emisión de una sentencia y exigir su ejecución. La mayor parte de las averiguaciones iniciadas sin detenido y en las que no se logra identificar al agresor están destinadas a ser archivadas y, en consecuencia, los delitos a prescribir, dejándose a los responsables impunes ante la justicia y la sociedad. Así las cosas, al parecer la efectividad de las averiguaciones previas en México depende, entre otros factores, de que se hayan realizado con detenido y en algunos casos excepcionales de que se haya podido identificar al señalado como responsable; de ahí que resulte hasta cierto punto indistinto si en todas las denuncias de que tienen conocimiento las fiscalías especializadas de atención a migrantes en Veracruz se inicia una averiguación, si prácticamente en todas ellas se inician sin detenido y sin identificar al agresor, situaciones ambas en las que se sabe casi de antemano cuál será el destino de las mismas.

En la Tabla 6.5 se observa que, de 410 averiguaciones iniciadas en ese lustro, sólo 21 de ellas han sido con detenido, esto es menos del 10% de las mismas; lo cual lleva a considerar, según los datos dados en el apartado 5.1, que más del 90% de estas averiguaciones tendrán como destino el archivo del asunto. Para el caso de la fiscalía de Xalapa, dada su ubicación es poco probable que los migrantes lleguen a denunciar a esa ciudad; las investigaciones que lleva más bien han sido iniciadas por otras agencias en distintas partes del territorio veracruzano y remitidas a ella por competencia. La distancia entre el lugar de los hechos y la ubicación de la fiscalía reduce las probabilidades de éxito de las investigaciones y así vemos que, aunque ésta es la fiscalía que tiene ya más de cinco años en funciones y 197 casos iniciados, no ha llegado aún a obtener una sola sentencia; ni siquiera en los dos casos que inició con detenido (2013 y 2015). Para el caso de su auxiliar en Acayucan, aunque con menos tiempo en funciones, los resultados son los mismos, cero sentenciados, pese a que el número de averiguaciones iniciadas con detenidos ha sido de 19. En cambio, pese al bajo porcentaje de averiguaciones iniciadas por la fiscalía de Oaxaca, frente al número de denuncias recibidas, ésta reporta haber llegado con cuatro casos hasta la emisión de una sentencia; aunque ciertamente este

número tampoco es significativo y es más bien revelador –al igual que para Veracruz- de los pocos esfuerzos institucionales por atender las necesidades jurídicas de los migrantes en materia de procuración de justicia.

Tabla 6.5 *Relación averiguaciones iniciadas: con y sin detenido y sentencias. Fiscalías de Atención a migrantes en Veracruz (2011-2015)*

	Xalapa					Acayucan		
	2011	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Averiguaciones iniciadas con detenido	0	0	1	0	1	3	13	3
Averiguaciones iniciadas sin detenido	46	56	49	33	11	44	41	61
Sentencias	0	0	0	0	0	0	0	0

Desafortunadamente, el inicio de averiguaciones o apertura de carpeta sin detenido es una constante en el trabajo de estas fiscalías. Si se contrastan los datos de la Tabla 6.2 donde se señala el número de averiguaciones previas y de carpetas de investigación iniciadas, con la Tabla 6.4 que muestra el número de las mismas iniciadas con detenido, este número está muy por debajo de la media a lo señalado en la ENVIPE. En la mayor parte de estos casos, sabemos ya el destino de dichas denuncias.

En el caso de los migrantes la identificación de sus agresores resulta complicada por su propia condición de estar en tránsito; en ocasiones es la primera vez que viajan por donde son agredidos o que se topan con los agresores. Además, los delincuentes operan a veces con el rostro a medio cubrir, lo que hace aún más complicado identificarlos o de captar alguna característica que pueda ayudar a su identificación. No sólo eso, sino que la agresión va por lo general acompañada con la consiguiente amenaza que, de denunciar los hechos ante las autoridades, serán objeto de mayores agravios. Hay evidencias de que estas amenazas se han consumado, por lo que los miedos de los migrantes a denunciar ante posibles represalias son fundados. En el apartado 7.2 se presenta el caso de dos jóvenes hondureñas que en el estado de Chiapas identificaron a dos asaltantes que operaban en las vías del tren y a una mujer que les prestaba su casa para llevar a cabo secuestros. Además de denunciar los hechos, las jóvenes dijeron haber sido amenazadas de muerte por otros delincuentes, quienes en efecto les privaron de la vida apenas a veinticuatro horas de haber dado su testimonio. Estas situaciones en realidad no son

ajenas a los migrantes, en quienes se mezclan la veracidad de tales historias, la desconfianza en las autoridades, la falta de conocimientos de sus derechos y la falta de apoyo y asesoría legal, y prefieren no denunciar los hechos y continuar su viaje, o bien, en algunos casos, llegar por pie propio a las estaciones migratorias para retornar a sus países de origen.

Tabla 6.6 *Relación averiguaciones iniciadas: con y sin detenido y sentencias. Fiscalías de Atención a migrantes en México (2008-2015)*

Entidad	Averiguaciones iniciadas con detenido	Averiguaciones iniciadas sin detenido	Sentencias
Chiapas	12	422	226
Veracruz	0	341	0
Oaxaca*	14	3	14
Tamaulipas*	2	16	1
Coahuila*	0	23	0
Tabasco*	2	16	1
Campeche	0	0	0
Quintana Roo*	123	0	0
PGR			

**Dato proporcionado sólo con relación a las carpetas de averiguación aperturadas, no con las averiguaciones previas iniciadas.*

Ambos fiscales entrevistados en distintos momentos coincidieron en señalar el desinterés, pero también el miedo de los migrantes a presentar la denuncia. Además de las posibles represalias, los afectados están constantemente con la zozobra ante la posibilidad de ser detectados como indocumentados por las autoridades y trasladados a las estaciones migratorias donde el siguiente paso es casi por regla su salida del territorio mexicano. En 2007 por presiones internas e internacionales, el INM determinó emitir visados temporales a los migrantes que víctimas o testigos del delito, con la finalidad de otorgar un estatus migratorio para poder esperar el desarrollo de su proceso. Sin embargo, Amnistía Internacional (2010; 29-30) detectó que tales documentos sólo eran expedidos cuando se gestionaban con el respaldo de los sacerdotes encargados de los albergues a migrantes o de las autoridades consulares, y que de 2007 a junio de 2009 apenas y se habían expedido

32 de esos visados temporales, un número muy bajo si se toma en consideración los datos que para 2009 reportó la CNDH en su informe sobre secuestros a migrantes. También encontró que aunque el procedimiento para la expedición de estos visados permitía al INM emitirlos hasta en 12 horas, en la mayoría de los casos dichos documentos eran expedidos en plazos de semanas e incluso meses, quedando los migrantes durante esa espera en una especie de limbo jurídico y expuestos a las represalias e intimidación.

Tal situación cambió normativamente con la reforma de 2011. Con base en la nueva ley, los migrantes víctimas o testigos de un delito tienen la posibilidad de obtener una condición de estancia por razones humanitarias. Esta autorización regulariza su situación para permanecer en el territorio nacional y transitar por él durante el desahogo del procedimiento. Una vez que el fiscal expide la constancia de presentación de la denuncia, los migrantes deben dirigirse a las oficinas del INM para la obtención de dicho visado. A diferencia de lo detectado por Amnistía Internacional respecto del retardo para expedición de este documento, en la actualidad es cuestión de horas una vez que se presenta el documento expedido por el fiscal; lo cual tampoco quiere decir que el número de estos documentos sea significativo respecto del número de migrantes que posiblemente son afectados por la delincuencia, según lo que me hicieron saber en entrevista los fiscales de Xalapa y Acayucan. Sin embargo, debido a las implicaciones en tiempo y dinero que supondría esperar no sólo el desahogo ministerial, sino también el del proceso ante la autoridad jurisdiccional, los migrantes víctimas del delito que han obtenido este documento han optado, indistintamente, por continuar su viaje, y no estancarse en un trámite que no sólo es largo y costoso, sino también de resultados inciertos, según lo que los fiscales me hicieron saber en entrevista, y lo que se ha podido mostrar en este mismo apartado.

El fiscal de Acayucan, me señaló en entrevista que la ausencia de las víctimas u ofendidos, sobre todo al inicio de la averiguación, dificulta el desarrollo del procedimiento e incluso lo torna estéril, pues existen diligencias que, por mandato legal y como garantías para los señalados como probables responsables, no pueden ser desahogadas por el agente ministerial ante la ausencia del denunciante o querellante. En ocasiones, aun cuando el proceso se haya iniciado rápidamente y con detenido, los derechos humanos y procesales del señalado como probable responsable entran en tensión con los de la víctima u ofendido ante la ausencia de éste, imposibilitando a los fiscales continuar con las diligencias y dando lugar a que dicho detenido sea puesto en libertad. Esto fue justo lo que aconteció con los

cinco migrantes que denunciaron una tentativa de asalto en las inmediaciones del comedor de Medias Aguas; quienes se retiraron del municipio y continuaron su viaje hacia el norte al siguiente día de haber obtenido su condición de estancia por razones humanitarias, que fue incluso antes de que el señalado como probable responsable rindiera su declaración ministerial, por lo que la denuncia y la identificación del detenido ya no fueron ratificadas. No obstante, de 2012 a 2015 el INM expidió menos de dos mil de estos documentos, cerca de 1500 de ellos a personas de los Estados centroamericanos. Mas si bien éste puede ser un problema, en realidad no justifica los hasta ahora bajos resultados de las fiscalías, las cuales, sin desestimar su labor, parecen más oficinas de “recepción” de quejas, que de procuración de justicia.

6.4 El Procedimiento de Identificación de Víctimas del Instituto Nacional de Migración como obstáculo para el acceso a la justicia

Normalmente no suele relacionarse al Instituto Nacional de Migración con los procedimientos penales cuando los migrantes son víctimas de delito; sin embargo, como se muestra a continuación, en razón del llamado Procedimiento de identificación de Víctimas (aquí referido como PAVD), el INM juega un papel decisivo en las posibilidades para que un migrante en tránsito pueda presentar una denuncia ante las fiscalías correspondientes. Se sostiene que, si bien este procedimiento fue creado con la intención de facilitar que las víctimas denuncien, en la práctica se ha convertido en un obstáculo más para que ello suceda; ya que suma un escalón para el ejercicio de ese derecho; por lo que este procedimiento puede representar facultades inconstitucionales a favor de INM provocando se instituya en la primera autoridad ante la cual se denuncian hechos posiblemente constitutivos de delito, y siendo quien califique si son creíbles o no las declaraciones; es decir, se instituye indebidamente en funciones que constitucionalmente le corresponden en exclusivo a las fiscalías o agencias del ministerio público; pues dependiendo del dictamen que resulte del procedimiento de identificación de víctimas, es que se les permite o no a los migrantes acudir ante la agencia especializada.

De hecho, en las entrevistas entabladas con el Fiscal de Xalapa, éste dijo considerar que debía hacerse una labor de concientización entre los funcionarios del INM de que su trabajo no era calificar los hechos y de que invariablemente cuando un migrante quisiera denunciar

debía permitírsele hacerlo. De igual forma el Fiscal reconocía que en muchos de los casos el personal del INM impedía que se llevaran a cabo las denuncias correspondientes, pues determinaban que los migrantes estaban “inventando” los hechos.

El Instituto Nacional de Migración es el órgano encargado de instrumentar la política migratoria en México. Se crea por decreto en 1993 y sustituye a la Dirección General de Servicios Migratorios, aunque sigue manteniéndose dentro de la Secretaría de Gobernación, encargada de formular y dirigir dicha política. No obstante que esta transición buscaba ajustar el órgano a las nuevas exigencias migratorias de México, los cambios legales significativos en la materia tardarían en llegar más de tres lustros, por lo que el nuevo órgano continuó desarrollando sus facultades con base en la misma legislación que su antecesor (Ley General de Población de 1974) y el marco ampliamente discrecional que en el mismo se contemplaba; lo cual permitió la subsistencia de vicios y arbitrariedades por parte de los agentes del nuevo órgano para con los migrantes nacionales y extranjeros, fueran estos últimos regulares o irregulares; tal como lo habían hecho la mayoría de sus homólogos anteriores, según lo explican y muestran en sus trabajos Pablo Yankelevich (2011) y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde, 2013).

Durante el periodo gubernamental de Vicente Fox el INM sufrió un crecimiento exponencial. Se crearon nuevas estaciones migratorias¹⁸¹ y se inició un proyecto de dignificación de las ya existentes para dotarlas de más y mejores servicios para comodidad y sanidad de los migrantes; en consecuencia, el número de agentes migratorios se incrementó de manera considerable. Estos proyectos parecían estar encaminados a mejorar las condiciones de los extranjeros indocumentados asegurados en México tal como lo estaban recomendando algunos órganos internacionales de derechos humanos a principios de ese periodo (véase subapartado 4.2.1) y como lo habían demandado organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el incremento en el número de detenciones o aseguramientos de migrantes

¹⁸¹ Se ocupa aquí de manera indistinta el término estaciones migratorias, aunque en las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración* (08 de noviembre de 2012) se hacen las siguientes distinciones: estaciones migratorias son las instalaciones físicas que establece el Instituto para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular; donde pueden permanecer hasta por quince días hábiles, o más si es que están desarrollando algún procedimiento (como más adelante revisamos). Por su parte, las estancias provisionales son las instalaciones que se habilitan para alojar provisionalmente a extranjeros en situación irregular para ser trasladadas posteriormente a una estación. Según sus características permiten una estancia máxima de cuarenta y ocho horas (estancias provisionales tipo A) o de hasta siete días (estancias provisionales tipo B).

irregulares, así como la militarización y sellamiento de la frontera sur puso en evidencia que no eran los derechos humanos de los migrantes lo que se buscaba proteger; pues además de no lograrse los cambios legislativos que se exigían (como eliminar el delito de migración irregular), se elevaron también las quejas en contra de los agentes del Instituto, así como de otros agentes de seguridad de los tres niveles de gobierno, por abusos hacia los migrantes. En opinión de autores y activistas (Cordero y Figueroa, 2011; Villafuerte Solís, 2011) era un hecho que México había ajustado su política migratoria a los intereses de Estados Unidos, quien cerró el recién abierto diálogo para alcanzar un acuerdo migratorio con nuestro país luego de los atentados del 11 de septiembre y empezó a presionar para que México sirviera de muro de contención a la migración centroamericana irregular presente ya desde hacía por lo menos dos décadas en ambos países. En consecuencia, en mayo de 2005 el INM es declarado instancia de seguridad nacional, lo que despejó toda duda de hacia dónde se dirigía la política migratoria de México, esto es, hacia la detención y expulsión de migrantes.

Durante el siguiente periodo gubernamental, el de Felipe Calderón Hinojosa, el INM se mantuvo como instancia de seguridad nacional, reforzándose la contención de la migración en tránsito. El Instituto continuó con el incremento de estaciones y agentes migratorios; aunque a solicitud de la sociedad civil, se dejaron de realizar operativos de aseguramiento en las inmediaciones de las vías ferroviarias y al interior de los albergues de atención a migrantes. En cambio, los operativos en carreteras aumentaron; además, el trato dado a los migrantes durante tales operativos y en las estaciones migratorias comenzó a ser documentado más arduamente por las organizaciones de ayuda a migrantes y denunciado por éstos ante instancias de derechos humanos. Es a fines de este periodo gubernamental en el que se dan los cambios legislativos más importantes de los últimos tiempos. Como hemos visto en el capítulo cuatro se destipifica la migración irregular en 2008 y, posteriormente se promulgan la actual Ley de migración en 2011 y su Reglamento (2012), cuyo complicado proceso de aprobación hemos ya abordado antes. En lo que va del actual periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se puede observar que la migración se sigue considerando tema de seguridad nacional, y se ha buscado que el titular del principal órgano en la materia cuenta con ese perfil. Así, Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del INM desde 2013, ha formado parte de la Policía Federal Preventiva (PFP), del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y secretario de Seguridad Pública en el estado de Puebla. La crítica puede hacerse en el sentido de que se ha privilegiado

un perfil policiaco para el titular de este órgano, y no otro encaminado a la protección de los derechos humanos de los migrantes, es decir, uno más acorde con el Plan Especial de Migración (2014-2018) que dice perseguir, entre otros aspectos, fomentar una cultura los derechos humanos y de valoración de la migración.

De conformidad con la actual Ley de migración, el INM tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de las actividades y servicios realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia (artículo 19). A la cabeza del Instituto está el Comisionado, quien cuenta con delegados regionales en todas las entidades federativas, además de subdelegados y delegados locales en aquellos puntos en los que mayor contacto con los flujos migratorios (nacionales, internacionales regulares e irregulares). En la entidad veracruzana la Delegación Regional del INM se halla en el Puerto de Veracruz, la Subdelegación Local en la ciudad de Xalapa y se cuenta también con una Delegación Local ubicada en la ciudad de Acayucan donde se halla la estación migratoria.

Las facultades del INM señaladas en la nueva ley son bastante amplias: instrumentar la política en materia migratoria; vigilar la entrada y salida de personas al territorio del país y revisar su documentación; tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros; conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros; imponer las sanciones previstas por la propis Ley de Migración y el Reglamento; presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la ley; coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional, entre otras más señaladas en la Ley de Migración, su Reglamento, el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación y otros Acuerdos y Circulares expedidos por la misma Secretaría.

Con las disposiciones de la nueva legislación, como se ha señalado, los migrantes tienen un espectro de derechos más amplio y, en consecuencia, el INM tiene más obligaciones para apoyarles a fin de que puedan hacer efectivos los derechos que la legislación contempla. Por primera vez, se establecen obligaciones para que este órgano apoye a los migrantes que han sido víctimas del delito y han arribado a la estación migratoria. La disposición es aplicar el llamado “procedimiento para la detección, identificación y atención

de personas extranjeras víctimas del delito” (aquí resumido como PAVD) por parte del personal del Instituto. Como su nombre lo indica, el procedimiento tiene por objeto detectar, identificar y atender a aquellas personas que han sido víctimas de algún delito durante su estadía en México, sea ésta regular o no. Lo cierto es que, como se hace notar a continuación, dicho procedimiento se ha convertido en un obstáculo más para el acceso a la justicia, que en un medio para acceder a ella.

Los migrantes que han sido víctimas de delitos pueden acudir de manera directa a las agencias de ministerio público o fiscalías especializadas de atención a migrantes a presentar su denuncia. Sin embargo, no siempre quieren hacerlo. En ocasiones las personas se dirigen o son presentadas en alguna estación migratoria, en cuyo caso debe aplicarse el PAVD¹⁸². Sin embargo, cuando los migrantes llegan a las estaciones migratorias, no es suficiente con que digan que han sido víctimas del delito para que se dé parte a la autoridad y se denuncien los hechos, sino que deben acreditar previamente el procedimiento señalado para que les sea “permitido” denunciar los hechos ante un ministerio público o fiscal. Este procedimiento, contemplado en la actual Ley de Migración (artículo 113) desde su primera publicación el 25 de mayo de 2011, remite a su Reglamento donde se instruye al INM el procedimiento a seguir para la detección, identificación y atención de extranjeros víctimas del delito. Sin embargo, el Reglamento no fue publicado sino hasta más de un año después, en septiembre de 2012. No obstante, dos días luego de la publicación de la Ley, el 27 de mayo de 2011, se dio a conocer la *Circular no. 001/2011 por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de*

¹⁸² Es importante señalar que los migrantes pueden llegar también a las estaciones migratorias sin haber sido víctimas de algún delito; sino más bien, desistiendo de su proyecto migratorio y deseando retornar a sus países de residencia considerando circunstancias propias e individualizadas en cada caso, entre las que se puede ubicar desde añorar el hogar, la familia y los amigos o colegas, hasta considerar volver como medida preventiva para evitar posibles circunstancias adversas por las que ya han atravesado otros compañeros de viaje, quienes les han compartido sus experiencias; se excluye pues que sean situaciones ajenas a ellos las que les hacen desistirse del viaje para volver a sus lugares de origen. En estos casos los migrantes en ocasiones por pie propio se aproximan a las estaciones de policía para solicitar ser remitidos a las estaciones; en los albergues los viajeros en estas circunstancias solicitan también información y apoyo para realizar dichos traslados; en ambos casos, estas instituciones tienen un importante papel para contactar a los agentes del INM quienes se encargan de trasladar y presentar a los migrantes a las estaciones migratorias, apoyándose también para que puedan adherirse a los beneficios del retorno asistido. Los Grupos Beta también prestan este tipo de apoyo canalizador a los migrantes que auxilian en el camino, pues de hecho una de sus actividades focales es la de persuadir a los migrantes para que desistan de continuar con su viaje. En algunas ocasiones también los Consulados o Agencias Consulares, según lo observado en campo y las pláticas entrevistas sostenidas con varias de estas personas para el caso de Veracruz, fungen de puente canalizador de sus connacionales para con el INM.

Migración en la detección, identificación y atención de personas migrantes extranjeras víctimas. La Circular quedó sin efectos una vez publicado el Reglamento, y aunque parte de su contenido se plasmó en el nuevo ordenamiento, algunas disposiciones favorecedoras para las probables víctimas del delito no se consideraron ya en este último.

De acuerdo con el Reglamento, el procedimiento para la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas es realizado por el INM cuando éste tiene indicios de que una persona es posible víctima de la comisión de un delito. Se procede entonces a realizar una entrevista para corroborar su situación de víctima. Entre otros aspectos, la entrevista busca conocer los antecedentes de la persona, su lugar de origen, su ámbito familiar, escolaridad, trabajo y situación económica; conocer los medios, rutas y recursos empleados para su traslado a México; así como su estado de salud física y emocional, considerando posibles diagnósticos médicos de enfermedades o lesiones. Realizada la entrevista/diagnóstico el destino de la persona depende de su condición migratoria. Si bien estos datos pueden proporcionar precisamente indicios sobre la veracidad de la narración, esta es una función que corresponde realizar y valorar a las agencias del ministerio público, pues con base en ello y otros elementos, se procede a iniciar o no una averiguación previa para investigar los hechos y, en su caso, iniciar el proceso ante un juez.

De acuerdo con la legislación, si se trata de una persona en situación migratoria regular y si así lo desea, el INM le canaliza a alguna institución médica pública o privada para brindarle la atención que requiera; se informa a la persona que puede solicitar cambio de su condición de estancia: de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, de visitante con fines de adopción, de visitante regional o de visitante trabajador fronterizo a visitante por razones humanitarias; se le informa también su derecho de acudir a una Agencia del Ministerio Público para denunciar los hechos que le hicieron víctima y, con independencia de ello, la ley señala que la autoridad migratoria está obligada a hacer del conocimiento de las instancias de procuración de justicia de forma inmediata sobre los hechos posiblemente constitutivos de delito que se persigan de oficio, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Por su parte, si se trata de personas en situación irregular el primer paso que señala el reglamento no es su canalización a alguna institución pública o privada para brindarle la

atención que requiera, sino que previo a eso, se le ha de trasladar a una estación para analizar y resolver su situación migratoria. Una vez en la estación, la autoridad migratoria debe explicar a la persona los derechos que le asisten: a) solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado cuando exista temor fundado de regresar al país de origen; b) obtener protección consular, excepto en caso de haber solicitado reconocimiento de la condición de refugiado; c) denunciar los hechos ante la autoridad competente, a efecto de participar en el procedimiento penal respectivo; d) regularizar su situación migratoria hasta en tanto concluya el proceso penal iniciado; e) el retorno asistido a su país de origen, y f) a la protección de su identidad y datos personales. Si el afectado decide denunciar y permanecer en México para el desahogo del proceso penal, el Instituto expide entonces un acuerdo “debidamente fundado y motivado” que identifica a la persona como víctima de algún delito grave cometido en territorio nacional. Una vez que la víctima ha formulado la denuncia ante el Ministerio Público, el Instituto emite un nuevo acuerdo mediante el cual otorga a la persona un plazo para que inicie los trámites de regularización de su situación migratoria, en cuyo caso se le otorga la condición de visitante por razones humanitarias. Concluido el proceso penal la víctima debe salir del país o en su caso solicitar un nuevo cambio de estancia. El procedimiento descrito aquí conforme a lo plasmado en la Ley de Migración y su Reglamento amerita varios comentarios.

Según la legislación, el procedimiento para la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas es realizado por el INM cuando éste tiene indicios de que una persona es posible víctima de la comisión de un delito; lo cual significa que el primer paso, la entrevista de identificación, no se realiza a todo el que llega a la estación como parte del procedimiento de registro de la persona, sino únicamente cuando el personal de la INM ha ubicado esos indicios.

De acuerdo con lo narrado por un informante anónimo que labora en las oficinas del INM en el puerto de Veracruz, desde su punto de vista, del comportamiento de las personas se puede saber no sólo si son víctimas del delito, sino también en ocasiones si son perpetradores; las rápidas auscultaciones médicas que se realizan a todas las personas que son alojadas en las estaciones migratorias también pueden dar lugar a suponer que alguna de estas personas ha sido víctima del delito. Con todo, señala el informante, la realidad es que el PAVD no siempre se realiza en razón de sus implicaciones burocráticas y económicas: *pues exige tiempo y recursos que se pueden emplear en otras personas*

que han llegado a la estación y que es necesario hacer salir del país, señaló. Si bien no se puede afirmar que todos los migrantes que lleguen a las estaciones migratorias hayan sido víctimas del delito, tampoco se puede afirmar que no los haya; sin embargo, es evidente la disparidad entre el número de asegurados en las estaciones (véase apartado 2.2) respecto del número de personas que se han hecho acreedoras a una visa por razones humanitarias de 2012 a 2015 como se muestra en la Tabla 6.7. Es probable que este número de documentos se expida de manera forzada a los migrantes que comprueban que han presentado una denuncia como víctimas o testigos ante alguna fiscalía especializada o agencia del ministerio público.

Tabla 6.7 *Visas por razones humanitarias expedidas por el Instituto Nacional de Migración (2012-2015)*¹⁸³

	2012	2013	2014	2015
Total por año	108	277	623	1 481
El Salvador	25	53	115	430
Guatemala	13	42	63	174
Honduras	63	107	305	639

Este oficial migratorio del Puerto de Veracruz coincidió con un homólogo de Acayucan en el sentido de que no obstante que haya personas alojadas en la estación migratoria que hagan saber a las autoridades migratorias que fueron víctimas de algún delito y que es su voluntad denunciar los hechos, no siempre se les realiza la entrevista-diagnóstico para identificarles como víctimas. Además, aunque se realice dicho diagnóstico, éste no tiene necesariamente que resultar positivo o favorecedor al entrevistado, por lo que no siempre es posible presentar la denuncia correspondiente ante el fiscal. Los trámites para el cambio de situación migratoria son lentos y engorrosos para todos los involucrados, aunque en particular el personal del INM, pues ello incrementa su carga de trabajo. Para los migrantes, son trámites que no saben bien cómo realizar y ello dificulta que opten por su realización, pues no son gratuitos, generan una erogación que si bien no es significativa, los migrantes no siempre la portan consigo; además, la figura del abogado difícilmente está a su alcance, y no es común que los grupos de la sociedad civil puedan brindar los servicios de asesoría legal especializada, al menos no en las estaciones de Veracruz.

¹⁸³ Elaborado a partir de los Boletines Estadísticos Anuales del INM, años 2012, 2013, 2014 y 2015, disponibles en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Destaca la diferenciación legal que hace el propio Reglamento entre personas con estancia regular de aquellas con estancia irregular, en el que sentido de que mientras para las primeras establece la obligación para la autoridad migratoria de hacer del conocimiento de las instancias de procuración de justicia los hechos posiblemente constitutivos de delito, con independencia de que el afectado decida presentar o no de manera formal su denuncia; en cambio, para el caso de las personas migrantes en situación irregular no se da esta indicación, pues de hecho, el instrumento es bastante enfático en señalar que no podrá obligarse a los migrantes en estas circunstancias a realizar denuncia o diligencia judicial alguna. Esta disparidad da lugar a que se inicie una investigación ministerial casi siempre sólo cuando nos encontramos ante un extranjero regular (con independencia de cuál pudiera ser el resultado de esa investigación). En cambio, para el caso de las personas indocumentadas, es probable que los hechos que les afectaron no den inicio a una investigación ministerial, sino que incluso para que ello sea posible, si ya se encuentran alojados en una estación migratoria deberán “acreditar” previamente el PDIA estipulado en la legislación migratoria para que, una vez que las autoridades del INM les hayan acreditado como víctimas, puedan proceder a realizar su denuncia de los hechos. Sin duda, en los términos que está planteado este procedimiento, y ante las puertas cerradas bajo las que opera el INM, este procedimiento de identificación de víctimas en las estaciones migratorias, más que un apoyo para los migrantes, se convierte en un obstáculo de acceso a la justicia.

En los capítulos anteriores hemos analizado el complejo devenir de los cambios normativos e institucionales a favor de los migrantes; el quehacer de algunos de los principales impulsores tanto en el ámbito interno como en el internacional, y el contenido de la nueva legislación en materia migratoria. En este capítulo, por su parte, se ha examinado el trabajo de uno de los órganos desplegados por el Estado mexicano para facilitar a los migrantes el acceso a la justicia y proceder así a la investigación de los hechos, y persecución y castigo de sus responsables, esto es, la fiscalía especializada para la atención a migrantes en tránsito, ubicada en Xalapa, Veracruz, y su auxiliar en Acayucan; se ha abordado además, en qué consiste el llamado procedimiento de identificación de víctimas de competencia del INM. El balance, como se ha mostrado ya, es poco favorable para los migrantes. Las capacidades normativas, operativas e instrumentales, siguen siendo

suficientes para que las fiscalías lleven a cabo una efectiva procuración de la justicia, y logren salir de la inercia en la que se encuentra prácticamente todo el sistema de justicia penal en México. A su vez, el procedimiento de identificación de víctimas plantea serias dudas sobre la posibilidad de ser un medio adecuado para apoyar a los migrantes víctimas del delito para acceder a las instituciones de justicia. Tratándose de las fiscalías, los asuntos no están llegando hasta los jueces; en el caso del procedimiento de identificación a víctimas, los casos no están llegando siquiera a las fiscalías. Hay que observar ahora si las actividades desplegadas por otras agencias gubernamentales y no gubernamentales cuya competencia es la entidad veracruzana, tienen mejores posibilidades de apoyar a los migrantes, o mejor dicho, servirles de estructura de sostén, para que accedan a las instituciones de justicia.

CAPÍTULO 7

ESTRUCTURAS DE SOSTÉN 2. GOBIERNO, CONSULADOS Y SOCIEDAD, Y SU APOYO PARA FACILITAR A LOS MIGRANTES EL ACCESO A LA JUSTICIA

Este capítulo se enfoca en el trabajo que algunas instituciones y grupos realizan a favor de los migrantes como estructuras de sostén para acceder a las instituciones de procuración de justicia y, en su caso, judiciales. Recordemos que en el enfoque de Epp, es indistinto el que sean agencias del Estado o de la sociedad las que auxilien a las personas de grupos vulnerables a tener un litigio sostenido. De ahí que en este caso, se abarque el trabajo de agencias que forman parte del gobierno federal y local, así como de grupos de apoyo de la sociedad que se han organizado en apoyo a los migrantes.

En el primer apartado se aborda el quehacer de los llamados Grupos Beta del INM, con un especial foco el grupo que opera en el corredor Medias Aguas-Acayucan-Coatzacoalcos, en Veracruz. Estos grupos forman parte de los llamados “grupos de protección a migrantes”, cuyo trabajo de asistencia a los viajeros ha sido reconocido a nivel internacional; sin embargo, y a pesar de ese reconocimiento, existen evidencias de que es necesario adoptar una opinión mucho menos optimista en lo que respecta a su trabajo de apoyo a los migrantes que han sido víctimas de la delincuencia. Las facultades para brindar asesoría legal a estos viajeros o denunciar los hechos constitutivos de delitos cuando tienen conocimiento de ello, rara vez son ejercidas por los elementos de los Grupos Beta, lo que quiere decir que existe un subejercicio de funciones que puede dar lugar a una denegación o por lo menos un obstáculo para que los migrantes accedan a las instituciones de procuración de justicia. Este problema de subejercicio de funciones se aprecia también en la labor que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, su caso es necesario matizarlo puesto que al momento y en términos generales ésta ha sido una de las instituciones que más ha hecho por denunciar los agravios en contra de los migrantes, señalar a las autoridades que perpetran (por acción y omisión) estos abusos, y recomendar las acciones pertinentes para mejorar la situación de este grupo humano. Sobre este punto me ocupo en el segundo apartado.

En el tercer apartado me centro en la labor de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección General de Atención a Migrantes en Veracruz, instituciones ambas de las que podría esperarse un trabajo bien dirigido como estructuras de sostén para los

migrantes en tránsito, ejerciendo en efecto su labor de garantes de los derechos humanos de este grupo y apoyándolos para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, las funciones que realizan están bastante alejadas de ello. Ambas instituciones están fuertemente politizadas y, en el caso de la segunda, su creación y funciones obedecen al contexto de la migración de veracruzanos en Estados Unidos, no al de los migrantes en tránsito por la entidad.

Por su parte, el apoyo de la sociedad mexicana se ha tornado fundamental tanto para colocar el tema migratorio en la agenda política de México, como para brindar asistencia a los migrantes en tránsito ante los múltiples y diversos tipos de problemas que enfrentan su camino. La sociedad veracruzana se ha organizado también en diversos puntos de la entidad para dar apoyo a los migrantes que transitan en su viaje hacia Estados Unidos; en la actualidad, sin embargo, estos grupos asistenciales no cuentan aún con los recursos financieros, logísticos, materiales y humanos para brindar a las personas migrantes el respaldo y la asesoría que requieren cuando son víctimas del delito en Veracruz, lo que, desde luego, no demerita la asistencia humanitaria que el voluntariado se encuentra realizando en la entidad a favor de los migrantes. Sobre esto se ahonda en el cuarto apartado del capítulo.

El quinto apartado se centra en el apoyo real que los representantes consulares de Guatemala, Honduras y El Salvador están brindando a sus connacionales involucrados en un proceso penal. Las posibilidades de brindar una asesoría legal sostenida se ven mermadas desde los instrumentos internacionales mismos, los cuales están más perfilados para asistir a migrantes que enfrentan procesos por haber sido señalados como responsables de conductas ilícitas, que para asistir a aquellos que han sido víctimas de las mismas.

Otro elemento de análisis en la propuesta metodológica de Chales Epp es lo que denomina la conciencia popular de los derechos o el arraigamiento cultural de una nueva forma de concebir algunos derechos o la realidad, lo cual tiene relación, entre otras cosas, con la información de que disponen las personas acerca de cuáles son sus derechos y las instituciones o procedimientos a través de los cuales pueden ejercerlos. En el último apartado de este capítulo se identifican y explican las estrategias desplegadas por el Estado mexicano para dar a conocer a los migrantes el nuevo marco jurídico que ahora los

asiste en su territorio. Se observará que han sido varios los esfuerzos desde diversos frentes; sin embargo, debe reconocerse que esta es una labor inacabada y sobre la que hay que insistir para que en efecto los migrantes hagan uso del aparato institucional que se ha desplegado a su favor, obligando así a los titulares de esos órganos a realizar la función que les ha sido encomendada y asegurando, en materia de justicia, un efectivo acceso a la misma y una reducción de la impunidad en la que permanecen los agresores.

7.1 Los Grupos Beta de Protección a Migrantes: del apoyo humanitario al enfoque policíaco

El Instituto Nacional de Migración cuenta hoy con dos Grupos de Protección a Migrantes (GPM). Los más antiguos e identificados por la sociedad y los propios migrantes son los llamados Grupos Beta, y los de menor antigüedad son los Órganos de Protección a la Infancia (OPIS). Ambos grupos están bajo la supervisión de la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación y, en el esquema de Charles Epp, bien podrían considerarse e estructuras de sostén desplegadas por el Estado mexicano, en este caso, a favor de los migrantes.

En este apartado se analiza el trabajo de los Grupos Beta y se explica cómo a pesar del reconocimiento del que son objeto, existen evidencias de que es necesario adoptar una opinión mucho menos optimista, al menos en lo que se refiere al apoyo que están brindando a los migrantes afectados por la delincuencia. Para ello, se parte de una breve revisión del proceso de creación de los Grupos Beta y del marco jurídico institucional que hace posible su funcionamiento; posteriormente, se expone un escenario en el que es claramente perceptible que estos grupos están fallando en el aspecto señalado. Se hace notar aquí que pese al amplio reconocimiento del que son objeto, en no pocas ocasiones algunos miembros han sido señalados por los propios migrantes y por organizaciones de la sociedad civil, como responsables de perpetrar ciertos abusos. Por último, no puede dejar de mencionarse el cambio de orientación que los Grupos Beta parecen estar sufriendo en últimas fechas, en las que se ha señalado parecen estar transitando del perfil humanitario que los ha caracterizado desde su institucionalización, a otro de corte más bien policíaco.

Los primeros GPM nacieron en la frontera norte de México a principios de la década de los noventa: Grupo Alfa en Tecate, y Beta en Tijuana, ambos en Baja California; así como el Grupo Ébano en Matamoros, Tamaulipas. En principio, el objetivo de estos grupos no era asistir a los migrantes en tránsito por México, sino a migrantes mexicanos que buscaban adentrarse en territorio estadounidense de manera irregular y que resultaban cada vez más afectados de ambos lados de la frontera por la delincuencia (en México) y por los programas de contención de migrantes (en Estados Unidos).

Juan Carlos Calleros Alarcón (2010; 163) considera que la Cumbre Presidencial de 1990 entre México y Estados Unidos (con Carlos Salinas de Gortari y George W. Bush) en Monterrey, Nuevo León, fuera posiblemente el antecedente político de estos grupos. Por su parte Jorge Bustamante (1997; 286.) refiere que estos grupos son una idea de Miguel Limón Rojas, Subsecretario de Gobernación en 1998 y responsable del área de Población (donde se insertaba el tema migratorio); afirma también que trabajando de manera conjunta con Limón Rojas elaboraron el diseño de un grupo policíaco *sui generis* de protección a migrantes, proyección que sentó las bases para el funcionamiento de un grupo más bien informal en los puntos fronterizos referidos¹⁸⁴.

Al margen de cuál de las anteriores sea la versión más apegada a la realidad, lo cierto es que la proyección de un grupo policíaco *sui generis* o no convencional explica en parte por qué estos primeros GPM estaban armados y vestían ropa de civiles, no uniformes; pues se supone se hacían pasar por migrantes para impedir que los delincuentes asaltaran a los mexicanos que buscaban internarse en territorio estadounidense de manera irregular; sin embargo, el crecimiento de la delincuencia bien pronto hizo evidente que estos GPM tenían que cambiar su orientación, fue así que se “decidió iniciar su transformación hacia el brazo humanitario que constituyen hoy en día” (Wolf, 2013).

¹⁸⁴ El informante anónimo con quien tuve comunicación en la estación migratoria del Puerto de Veracruz, me hizo saber que dentro del INM no se permite hablar abiertamente del origen del Grupo Beta, pues, de acuerdo con su narración, estos grupos se organizaron en principio por parte de la sociedad para hacer frente a la delincuencia y a las pandillas en la frontera norte, pero también a los mismos migrantes, ya que cuando éstos eran deportados desde Estados Unidos y dejados en la frontera, carecían dinero, contactos o trabajo, circunstancia que en poco tiempo los llevaba a delinquir contra los lugareños para sobrevivir. Antes de que estos “grupos de defensa” se salieran de control, el Estado decidió “asimilarlos” y generar en ellos una conciencia de la situación de los migrantes, quienes eran sus propios paisanos; fue así como estos grupos se comenzaron a institucionalizar y cambiaron su enfoque de “defensa contra” los migrantes, por uno de “defensa para” los migrantes.

En la actualidad se cuenta con 22 Grupos Beta a lo largo de las fronteras norte y sur de México, así como en los estados no fronterizos de Oaxaca y Veracruz (Mapa 6.2). Los grupos han sido instalados paulatinamente durante diferentes periodos gubernamentales según las necesidades del contexto que las autoridades han considerado pertinentes. A los estados de la frontera sur, por ejemplo, llegaron hasta 1996; es decir, cuando empezó a ser evidente la migración de ciudadanos centroamericanos por territorio mexicano. Aunque al estado de Veracruz, llegaron hasta 2008; esto es, una vez que ya se había desatado la situación de violencia hacia los migrantes en esta región; y no existe ningún destacamento de Grupo Beta en los estados del occidente del país, pese a que se ha consolidado como ruta alterna a la del Golfo¹⁸⁵.

Asimismo, si se sobrepone la ubicación y número de los Grupos Beta en el territorio nacional, con el de estaciones migratorias se puede observar que no se corresponden del todo. Ciertamente que los hay donde están las principales estaciones, pero no en todas. Esto es importante, toda vez que los GPM se supone realizan una función de apoyo y auxilio a favor de los migrantes ante posibles o manifiestos riesgos y agresiones; y a que autoridades de los tres niveles de gobierno han sido señaladas como responsables de diversos tipos de agresiones hacia los migrantes, lo que como se ha visto es frecuente durante los operativos de aseguramiento y traslado a las estaciones migratorias; la ausencia de Grupos Beta en estos espacios refuerza la posibilidad de que los migrantes no cuenten con el apoyo que se supone tienen derecho a recibir, y de esa manera tales hechos sigan sin conocerse, permaneciendo en la impunidad.

¹⁸⁵ No obstante que se han creado más unidades, la realidad es que el número de estos grupos y de elementos con los que cada uno cuenta, pueden no ser insuficientes para asistir a los migrantes en tránsito ante la diversidad de riesgos a los que hacen frente. De hecho, la realidad es que la ubicación geográfica y el número de Grupos Beta en la República no se corresponden con los lugares que son señalados como focos rojos o zonas de peligro para los migrantes. Han sido ya varios los informes de organizaciones de la sociedad civil así como notas periodísticas que constantemente dan cuenta de las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan los migrantes en la región occidental y en el centro del país. En la ruta de Occidente, se han identificado algunas comunidades de los estados de Jalisco y Nayarit donde la violencia hacia este grupo se ha intensificado. De igual manera, en entidades del centro como Puebla, Estado de México y Distrito Federal, se tienen identificados varios puntos de riesgo para migrantes y para defensores de sus derechos humanos (Insyde, 2013, 230-235). Ante esta información resulta poco congruente la postura del INM, pues si el objetivo de los Grupos Beta es apoyar a los migrantes ante los diversos tipos de riesgos a que tienen que hacer frente en su camino, no se haya considerado ubicarlos en los sitios con altos niveles de riesgo, en los que su apoyo resultara más necesario.

Mapa 6.2 Ubicación geográfica de los Grupos Beta del INM¹⁸⁶



Una situación en la que no se ha puesto suficiente atención es que el marco jurídico con el que los Grupos Beta comienzan sus actividades es bastante incierto; lo cual en realidad abona a la discrecionalidad. De hecho, todo parece indicar que inician sus actividades sin un acuerdo de creación, con funciones dadas más por instrucción jerárquica que por un acuerdo normativo que respaldara y delimitara sus funciones, definiera su estructura jerárquica o los aspectos presupuestarios; en fin, su diseño y desempeño institucionales. Esta situación, que Callero (2010) interpreta y resalta como un esfuerzo del Estado mexicano por garantizar los derechos de los migrantes, considero que en realidad debe ser visto como una muestra de las facultades discrecionales amplias con las que se ha dotado a las autoridades migratorias mexicanas; las cuales, en no pocos casos han pasado de la discrecionalidad a la arbitrariedad (Yankelevich, 2012). Es hasta julio de 1995 que dan inicio los *Acuerdos de Coordinación* entre la Secretaría de Gobernación y los gobiernos estatales y municipales respectivos donde se hallaban instalados ya algunos GPM, y que comienza también la paulatina creación de otros más hasta llegar al actual número de veintidós; todos ya homologados bajo el nombre de Grupos Beta¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Disponible en <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>

¹⁸⁷ En los primeros Acuerdos (Tijuana, Tecate y Mexicali en Baja California; Nogales en Sonora; Piedras Negras, Coahuila, Matamoros en Tamaulipas; Tapachula, Pijijiapan y Comitán en Chiapas; Balancán y Tenosique en Tabasco;) si bien se establece como objetivo de estos grupos la protección de los migrantes, en realidad ninguna cláusula detallaba en qué podía o debía consistir esa protección, lo que quizá se pasó por alto ante el hecho de que estos grupos estaban ya en actividades y sus atribuciones eran más bien perfiladas sobre el terreno, esto es, eran altamente discrecionales; con las negativas implicaciones que ello pudiera implicar para los migrantes

El Grupo Beta de Veracruz tiene su base de operaciones en la Ciudad de Acayucan, al sur de la entidad, en el inmueble del INM donde además se ubican la estación migratoria principal de la entidad y las oficinas de la COMAR. El territorio que le corresponde atender va desde el sur en Las Choapas, pasando por Acayucan y Coatzacoalcos, hasta la zona centro-norte de la entidad que incluye Tierra Blanca, Córdoba y el corredor Orizaba, Río Blanco y Cd. Mendoza¹⁸⁸. Con sólo cinco elementos, este Grupo Beta tiene que recorrer este extenso y peligroso territorio (“caliente” le llaman los migrantes a las zonas peligrosas) buscando apoyar a la gran cantidad de migrantes que lo transitan¹⁸⁹.

(mexicanos y no mexicanos). Lo que sí establecían esos primeros Acuerdos eran facultades para que estos grupos llevaran a cabo tareas de prevención y lucha contra posibles ilícitos o conductas antisociales (lo que incluía facultades de detención), lo que desde luego podía referir a conductas realizadas por los grupos y bandas delictivas, pero también por los mismos migrantes (Insyde, 2013; 229); esto es importante, toda vez que si bien se desarmó al grupo, se le siguieron otorgando ciertas facultades policiales.

¹⁸⁸ El encargado del destacamento de Acayucan, se me informó en entrevista que las zonas privilegiadas para los recorridos son las cercanías a la base de operaciones; incluyendo la localidad llamada Medias Aguas en el municipio vecino de Sayula de Alemán, que como se ha mencionado, ha sido el escenario de varios atentados hacia los migrantes, por lo que el recorrido por ella es bastante necesario. En Medias Aguas se encuentra un comedor para migrantes conocido como “El buen samaritano”; este comedor es un lugar en el que los agentes pueden encontrar fácilmente a los migrantes y tratan de llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas. De hecho, durante las visitas al comedor, coincidí con la llegada de los elementos del Grupo. En Coatzacoalcos, el recorrido incluye las vías y las inmediaciones del llamado Puente de la Avenida 1, donde muchos migrantes suelen descansar y esperar la siguiente salida del tren para proseguir su viaje; en este municipio visitan también los albergues con los mismos objetivos: entrevistarse con los migrantes, brindar apoyo de primeros auxilios a quien lo necesite, saber qué problemas han enfrentado durante su viaje y tratar de persuadirlos para que retornen a sus países de origen. Eventualmente, los elementos del GB se dirigen más al centro-norte de la entidad, pasando por Córdoba, y el corredor Orizaba, Río Blanco y Mendoza hasta llegar a Tierra Blanca; aunque esto es menos frecuente en ocasiones tratan de realizar la inspección de esa zona una vez por semana o al menos cada dos semanas.

¹⁸⁹ El Grupo Beta Veracruz es uno de los pocos que no cuenta con la participación de elementos municipales ni estatales; sólo son cinco integrantes: el coordinador y cuatro agentes. En la base de operaciones siempre debe haber por lo menos un elemento, que generalmente es el coordinador, por lo que los desplazamientos se realizan con dos, tres o cuatro de ellos según la afluencia de migrantes que se observe en la región, o ante los cambios en las condiciones climáticas que pudieran propiciar insolaciones, deshidrataciones, y otros tipos de accidentes. En 2011 se hizo público que este grupo operaba sólo con tres elementos para la región aunque tenía adscritos seis (López, 2011); lo cierto es que el territorio que le corresponde atender es extenso, y el número de migrantes que transitan por él es elevado, por lo que tres o seis, sigue siendo un número insuficiente de agentes; y los recorridos semanales o quincenales por la zona centro-norte son insuficientes para auxiliar a los migrantes que se ven afectados principalmente por la delincuencia. Sin desestimar la importancia de la labor que realizan, el ver esta situación pone a pensar si el Estado mexicano busca en realidad asistir a estos viajeros, o simplemente justificar la existencia del llamado brazo humanitario del INM.

Por lo que respecta a la situación jurídica de los Grupo Beta, esta se ajustó en términos legales en el año 2000 al ser contemplada su actividad en los artículos 137 y 138 del entonces nuevo Reglamento de la Ley General de Población (en vigor en ese entonces)¹⁹⁰; lo cual resultó de trascendencia puesto que es cuando se les prohíbe portar armas, se les retira la facultad de detener personas, y se delinea el perfil humanitario que les ha caracterizado. Hoy día, el marco legal de su actuación se ubica en lo general en el artículo 71 de la actual Ley de Migración de 2011, así como en el Reglamento de la Ley de Migración y en el *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración*, ambos publicados en 2012.

No obstante, es necesario hacer notar que la ampliación de facultades por medio de simples circulares administrativas llevó a ciertos excesos, así por ejemplo, se autorizó a los GPM para “crear, habilitar y operar estaciones migratorias” (Insyde, 2013; 230), lo cual puede quizá pensarse fue una medida para atender las recomendaciones internacionales de mejorar las condiciones de alojamiento de los migrantes y dejar de ocupar cárceles y centros de reclusión para tales efectos como se vino haciendo durante la década anterior; pero en realidad es un exceso de facultades que no pueden ser otorgadas sino por mandato de ley expedida por el Congreso de la Unión. En su caso, es una muestra flagrante de la discrecionalidad que priva en esta materia.

En la actualidad la Ley de migración es la que regula la actividad de los GPM; así, en el artículo 71 se dispone que

La Secretaría [SEGOB] creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria.

La Secretaría celebrará convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los

¹⁹⁰ En abril del 2000 se expide el nuevo Reglamento de la Ley General de Población donde se establece como uno de los objetivos del Instituto Nacional de Migración el “alentar y promover los flujos humanos que beneficien al país, con amplio sentido humanitario” (artículo 134-I). Para alcanzar tal objetivo, el mismo reglamento señala que la SEGOB podrá crear GPM coordinados y operados por el INM con la participación de los gobiernos estatales y municipales (artículo 138). Este nuevo reglamento es un paso muy importante toda vez que se da un fundamento legal a estos grupos vinculados directamente con el INM, lo que los vuelve permanentes; además de que por primera vez se habla de la protección a los derechos humanos de los migrantes, a su integridad física y patrimonial. No menos importante es que tal protección se contempla de manera amplia tanto para migrantes mexicanos que buscan cruzar la frontera norte de México, como para aquellos migrantes extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, con independencia de su calidad migratoria (artículo 137), disposición importante toda vez que hasta ese momento (y por ocho años más) la condición de migrante irregular seguía tipificada como delito (Insyde, 2013; 229-230).

particulares, con el objeto de que participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes.

Por su parte el Reglamento de la Ley de migración en vigor, publicado en septiembre de 2012, establece como objetivos de los GPM proporcionar ayuda humanitaria, primeros auxilios, asistencia migratoria, orientación e información a los migrantes sobre sus derechos. Es aquí donde se señala que “Para el cumplimiento de su objetivo, estos grupos se ubicarán en zonas del territorio nacional donde estratégicamente puedan desarrollar sus funciones... [y que también estratégicamente se decidirá sobre] la ubicación de nuevos grupos de protección a migrantes, así como la permanencia, reubicación o modificación de los grupos existentes” (artículo 189). El problema con esta redacción es que no se especifica el criterio con base al cual se pueda determinar cómo o cuándo se debe considerar “estratégicamente necesario” ubicar en tal o cual sitio un Grupo de Beta con tal o cual número de miembros¹⁹¹.

El contenido más programático u operativo de las facultades de los Grupos Beta se puede encontrar en el *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración (APM-INM)* publicado en noviembre de 2012. En este documento se establece que son grupos que no portan ningún tipo de armamento; se demarcan las actividades generales de trabajo entre el coordinador del grupo y sus demás agentes; las cualidades físicas y técnicas con las que se espera cuenten todos sus elementos (como son conocimientos en primeros auxilios, por ejemplo), y el enfoque de derechos humanos que se espera impriman en sus tareas. Pero lo más importante para el grupo que nos ocupa, es que en este documento se establecen de manera más precisa las cuatro líneas de acción que demarcan sus actividades (artículo 48) y que son, por obvias razones, las que aquí interesa revisar en el terreno de acción de los Grupos Beta: a. rescate y salvamento; b. ayuda humanitaria; c. orientación y d. asesoría legal. Todas estas

¹⁹¹ Aunque a juzgar por la distribución de los destacamento, la identificación de zonas de riesgo para los migrantes no parece ser un criterio determinante, pues como se ha señalado, son varios los puntos identificados como de riesgo para los migrantes en la ruta Occidental y en la zona centro el país, sin que parezca ser criterio suficiente para ubicarles en esos espacios. En el Reglamento se establecen también aspectos relacionados con la supervisión, evaluación y capacitación de los integrantes de los grupos en temas tales como atención a niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros, solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, atención a mujeres migrantes, derechos humanos, debido proceso en materia migratoria, intervención en crisis, y rescate y primeros auxilios y supervivencia.

actividades deben ser realizadas por los GB en los recorridos que llevan a cabo en sus respectivas áreas de adscripción.

Los Grupos Beta son más bien reconocidos por sus actividades de asistencia humanitaria y de rescate¹⁹², sin embargo, en este trabajo me interesa destacar la importancia de las labores de orientación y asesoría legal que como ya se ha visto, se encuentran en obligación de prestar. Estas actividades de asesoría legal, según el APM-INM, consisten en canalizar las quejas y denuncias de los migrantes a la CNDH ante posibles violaciones de derechos humanos, y ante agentes del ministerio público en caso de que hayan sido víctimas o testigos de posibles conductas delictivas; además de prestar la atención necesaria a las víctimas. De las cuatro líneas de acción de los Grupos Beta quizá sea esta la que más complicaciones conlleva para su realización, pues no se trata sólo de que verbalmente orienten a los migrantes sobre los derechos que tienen y sobre la forma en que pueden hacerlos valer, o de que les repartan algunos trípticos en los que se contiene esta información; sino lo principal, es que llegado el caso acompañen y faciliten a los migrantes en la realización de los trámites que correspondan; ya que, como ya se hizo

¹⁹² Así, por ejemplo, los trabajos de rescate y salvamento, que de acuerdo con el APM-INM se llevan a cabo mediante la búsqueda y auxilio de migrantes extraviados o en situaciones de riesgo, se realizan generalmente junto con las de ayuda humanitaria y orientación, que son las tres actividades más destacadas de los Grupos Beta. Mediante la ayuda humanitaria los GB brindan a los migrantes primeros auxilios e incluso traslado de emergencia a los hospitales; además de proporcionar alimentos para cubrir las necesidades inmediatas (generalmente consisten en botellas de agua, latas de atún y pequeños paquetes de galletas saladas). A su vez, las actividades de orientación consisten en informar a los migrantes sobre los riesgos que pueden enfrentar durante el resto de su travesía, tanto por las inclemencias meteorológicas como por los atracos de la delincuencia; también proporcionan folletos informativos con los que se busca que los migrantes tengan conocimiento de sus derechos y acerca de qué autoridades pueden en su caso “asegurarlos” y trasladarlos a una estación migratoria, además de la ubicación y los teléfonos de otros Grupos Beta, de sus consulados y, de manera verbal, de la ubicación de algunos albergues y casas de migrantes; todo ello a manera de prevención de abusos en su contra. También se trata de persuadir a los migrantes para que de manera voluntaria retornen a su país de origen; en caso de aceptar el consejo, los elementos de los GB se comunican con los agentes migratorios para realizar el traslado a la estación migratoria e iniciar ahí el proceso de repatriación voluntaria. Todas estas actividades se realizan en ambas zonas fronterizas, aunque hay diferencias sustanciales en el quehacer de los grupos dadas por las características de la geografía de cada zona. En la frontera norte, por ejemplo, las zonas desérticas y sus peligros supone altos niveles de riesgo para cualquiera que les desconozca; las temperaturas según la época del año hacen que el frío o el calor extremos afecte a gran número de migrantes que han sido víctimas de los traficantes de personas que en no pocas ocasiones los abandonan ya adentrados en el desierto; el intento por cruzar algunos ríos o por el mar en lanchas y pangas en ocasiones incluso improvisadas, amerita generalmente la asistencia, rescate, salvamento y primeros auxilios de los Grupos Beta. Por su parte, en la frontera sur, la asistencia a migrantes se da sobre todo en los principales puntos de arribo del tren a lo largo de las vías férreas y, en menor medida, cerca de algunos de los ríos o de los caminos de inserción irregulares cercanos a donde se ubica su base de operaciones.

notar, están facultados para presentar quejas y denuncias pertinentes ante la CNDH o los ministerios públicos, según corresponda. En ese sentido, la realidad es que son poco frecuentes las quejas iniciadas por los elementos de los Grupos Beta ante posibles violaciones a los derechos humanos; aunque sí las hay.

Como ejemplo se puede señalar la denuncia hecha en abril de 2015 por Freda Cárdenas, elemento del Grupo Beta de Matamoros, Tamaulipas, quien estuvo asignada durante un mes para apoyar en las operaciones de contención de migrantes en la “Y” griega carretera San Fernando –Matamoros– Reynosa. La agente dio a conocer el maltrato al que José Ramiro Valadez García, encargado de los operativos de aseguramiento, sometía a los migrantes. De acuerdo con la agente, Valadez García mantenía a los migrantes hacinados en un autobús hasta por cuarenta y ocho horas, sin aprovisionarles agua ni alimentos; además de encerrar por igual a hombres, mujeres, algunas de ellas embarazadas, y menores de edad, violando con ello, de múltiples formas, los protocolos de aseguramiento a los migrantes (Duc, 2015). Esta denuncia fue conocida a nivel internacional, y diputados y senadores exhortaron a la SEGOB a cumplir con las disposiciones legales e internacionales en materia de derechos humanos. Causó especial impacto tanto por su contenido como por el lugar donde se reportaban los abusos, ya que San Fernando, Tamaulipas es recordado como el lugar donde tuvo lugar la masacre de 72 migrantes en 2010. Sin embargo, aunque no se puede afirmar que es un caso aislado entre muchos de los abusos que los migrantes padecen por parte de las autoridades migratorias, sí lo es respecto de los que elementos de los Grupos Beta inician algún procedimiento de queja.

Frente a este caso de éxito en la denuncia hecha por un miembro del Grupo Beta, existen otros casos que hacen pensar esta tarea como de complicada realización. Heyman Vázquez, clérigo responsable de la Casa del Migrante en Arriaga (Chiapas) señala que en enero de 2008 durante la visita al albergue del Coordinador nacional de los Grupos Beta y el Coordinador del Grupo de Tapachula, llegaron dos hondureños quienes denunciaron que en el municipio vecino de Pijijiapan dos agentes federales les habrían robado su documentación junto con seiscientos pesos que portaban. Ante los señalamientos, ambos coordinadores llevaron de vuelta a los migrantes con los policías agresores, los que al ser identificados tuvieron que devolver a los agredidos sus pertenencias. Sin embargo, comenta Vázquez, la agresión quedó impune al no levantarse denuncia o queja alguna. La omisión o quizá incluso se pueda llamar la negligencia del Coordinador Nacional de los

Grupos Beta para iniciar una denuncia de hechos que pudo comprobar de manera flagrante, da mucha luz del porqué los coordinadores de los grupos en las entidades federativas se niegan también a canalizar denuncias ante los ministerios públicos: parece haber una orden no expresa en el sentido de no iniciar este tipo de acciones a favor del derecho de acceso a la justicia para los migrantes. Tan es así que elementos del Grupo Beta que han denunciado hechos delictivos, han terminado separados de sus cargos.

En 2007 en Comitán (Chiapas) cuando un elemento del Grupo Beta inició una investigación sobre la explotación sexual de que estaban siendo objeto ocho menores migrantes en esa zona, entregando su reporte al coordinador del grupo; luego de dos semanas el Agente interpuso una queja contra el Coordinador por la falta de acción en la que se había mantenido en el caso. A raíz de la queja el asunto fue asumido por la Procuraduría General de la República, realizándose el rescate de las niñas y deteniendo a dos responsables. Luego de eso, el Agente fue informado mediante oficio que sería despedido por violar la secrecía institucional; y aunque contestó el oficio explicando la situación, el Agente fue despedido por “usurpación de labores y pensamientos insurrectos” (Insyde, 2013; 241). Estos hechos evidencian la negativa del INM para que los elementos de los Grupos Beta realicen de manera eficiente las acciones de canalización de quejas a la CNDH y de denuncias ante los antes del ministerio público, lo cual obstruye la posibilidad de que los migrantes se acerquen a las instituciones de justicia.

Generalmente, se suele atribuir falta de interés a los migrantes para interponer una queja o una denuncia. Así, autoridades de diversos niveles de gobierno, y en este caso los elementos del Grupo Beta, suelen señalar que la no presentación de quejas y denuncias no es del interés de los migrantes ante la duración de los trámites, el miedo a ser retenidos en las estaciones migratorias, pero sobre todo, por temor a represalias por parte de los delincuentes y el interés de continuar con su viaje. Aunque esto no es del todo falso, como se ha hecho notar, en no pocas ocasiones son las propias autoridades las que no siempre son receptivas a que los migrantes interpongan sus quejas o denuncias; incluso en ocasiones los persuaden para que no las interpongan, o de plano se niegan a recibirlas.

Quizá una de las razones por las que los Agentes Beta son omisos en iniciar una queja por violaciones a derechos humanos de los migrantes, es que éstas recaen generalmente en los agentes migratorios encargados de su aseguramiento, así como en agentes de

seguridad federales facultados para auxiliarles en esa tarea. Es decir, si los elementos de los Grupos Beta se decidieran a denunciar estarían afectando a sus propios compañeros o a agentes estatales con los que comparten áreas de trabajo; además, de esa manera evitan crear enemistades e incluso represalias hacia ellos. Así, los propios elementos de los Grupos Beta buscan desalentar se interpongan quejas en contra de sus compañeros los agentes migratorios, señalando a los quejosos que deberán permanecer en la estación migratoria durante el proceso de desahogo de la queja (Insyde, 2013; 235-236), es decir, desincentivando a los afectados a través de la intimidación de una prolongada estancia en la estación migratoria.

Esta situación es una forma de denegar el acceso a la justicia a los migrantes que deja en la impunidad y el desconocimiento los niveles reales de abuso de los agentes migratorios y otras autoridades. El hecho de que los elementos de los GPM pertenezcan a la misma corporación hacia la cual ha de dirigirse la queja y contra cuyos elementos se quiere presentar, es una condición que desmotiva a que se acate la obligación de presentarlas. Otro freno lo tienen al interior de los propios GB, pues para que se dé entrada a la queja se requiere no sólo la firma del migrante afectado y del agente que recaba la queja, sino también del coordinador del grupo. El coordinador podría, en su caso, recibir un acuse del levantamiento de dicho reporte, mas su firma es básicamente una validación de la queja antes incluso de que ésta inicie; es pues, un filtro discrecional para decidir cuándo debe iniciar y cuándo no.

En general los GPM se han ganado el reconocimiento y la confianza de los migrantes y el voluntariado que los asiste; sin embargo, la actuación de algunos de sus elementos y de la institución en general, ha sido motivo de señalamientos por parte de los migrantes, medios de comunicación y especialistas la materia. Se les ha acusado de realizar aseguramientos y traslados a las estaciones migratorias sin estar ya facultados para ello (Urrutia, 2002), de no dar la asesoría y el auxilio que los migrantes requieren, en particular respecto de las personas que han sido víctimas de delitos, e incluso, de ser ellos quienes abusan sexualmente de las mujeres migrantes en la frontera sur (Martínez, 2016). Aunque estos hechos pudieran parecer aislados, se han sumado a otros que, en conjunto, están mermando la confianza y credibilidad que los grupos habían ganado entre los migrantes y las organizaciones de la sociedad civil.

A principios de 2015 se comenzó a señalar que como parte del Plan Frontera Sur, los Grupos Beta estaban dejando de ser el lado humanitario del INM y se estaban convirtiendo en “espías” de los agentes migratorios, coadyuvando así en la detención de los migrantes. En ese mismo año (2015), el noticiario Animal Político junto con investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), realizaron una serie de reportajes que buscaron dar cuenta de estos hechos. Migrantes entrevistados en Veracruz, Tabasco y Chiapas, reportaron que los elementos de los Grupos Beta se acercan a los viajeros ofreciéndoles el apoyo en alimentos y agua que regularmente reparten, pero que a los pocos minutos de ello se presentaban oficiales de migración para asegurarles. Alberto Donis, coordinador del albergue Hermanos en el Camino (Ciudad Ixtepec, Oaxaca), relata un caso en el que en la comunidad de Medias Aguas, Veracruz, y al poco tiempo de haberse retirado los elementos del Grupo Beta de Acayucan, dos migrantes fueron asegurados por agentes migratorios; los asegurados dijeron escuchar cómo los agentes a través de comunicación por radio, reclamaban a un elemento del Grupo Beta de Acayucan el hecho de haber detenido sólo dos migrantes, mientras que ellos habían reportado que en el lugar se encontraban entre veinte y treinta de ellos. Ante hechos como estos Fray Tomás González, responsable del albergue La 72 (Tenosique, Tabasco) considera que estos grupos se están convirtiendo en el aparato de inteligencia del INM, pues a través de la ayuda humanitaria están “pescando a los migrantes”. Por su parte Carlos Bartolo, coordinador de la Casa del Migrante (Arriaga, Chiapas) considera que estos problemas tienen que ver con la estructura de mando de los Grupos Beta, quienes dependen directamente del INM; esto es, la misma instancia encargada de realizar los aseguramientos de los migrantes, lo que pone en perspectiva que para los agentes del Grupo Beta lo que está en juego es su trabajo.

Como se puede observar el reconocimiento que llegaron a tener los Grupos Beta como brazo humanitario del INM parece estarse diluyendo. Además, siendo que estos grupos están obligados a constituirse en una estructura de soporte para que los migrantes que han sido víctimas de delito puedan presentar las denuncias correspondientes ante las fiscalías o ministerios públicos, se puede afirmar que están fallado en tal obligación, coadyuvando con esa negativa a mantener los índices de impunidad por omisión. Aquí no se trata de una deficiencia normativa sino operativa, puesto que, como hemos visto, el asistir a los migrantes víctimas del delito es parte de las obligaciones de asistencia a los migrantes; sin embargo, se está omitiendo. Para Epp, de nada sirve un apropiado marco jurídico o jueces

de avanzada, si no se cuenta con las instituciones que asistan jurídicamente a las personas. En este caso, se cuenta con ambas, pero como se ha reiterado, existe un subejercicio de funciones. Otras instituciones, como la CNDH, parecen estar fallando en el mismo sentido; lo vemos en el siguiente apartado.

7.2 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el acceso a la justicia para personas migrantes

El trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación con los migrantes en tránsito por México requiere ser matizado de forma adecuada. En este apartado se parte del reconocimiento a esta labor ya que en términos generales ha sido una de las instituciones que más ha hecho por denunciar los agravios en contra de los migrantes, señalar a las autoridades que perpetran (por acción y omisión) estos abusos, y plantear recomendaciones para mejorar la situación de este grupo humano. No obstante, al mismo tiempo, en este apartado se señala que la CNDH está realizando un uso limitado de las facultades que le concede su marco jurídico en la promoción del acceso a la justicia para los migrantes que son víctimas de delito.

La CNDH es el organismo público autónomo a cargo de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conforme señala la Constitución en su artículo 102-B. Está facultada, en principio, para conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público del orden federal que violen los derechos humanos. Aunque desde su creación en 1990 su actuación ha sido criticada de forma severa¹⁹³; no obstante, en relación a los derechos humanos de los migrantes en México, se puede afirmar sin ambages que fue la primera institución pública del orden federal que reconoció el problema, lo visibilizó y lo

¹⁹³ Human Right Watch (En 2008: 2) señala en el informe sobre el desempeño de este organismo que “la razón del limitado impacto de la CNDH radica en sus propias políticas y prácticas. La CNDH no ha ejercido plenamente su amplio mandato ni maximizado el uso de sus cuantiosos recursos. Una y otra vez, la CNDH no impulsa a las instituciones del Estado a reparar los abusos que ha documentado, no promueve las reformas necesarias para prevenir abusos futuros, no se opone a leyes, políticas y prácticas abusivas y contrarias a estándares internacionales de derechos humanos, no entrega ni difunde información que posee sobre casos de derechos humanos y no siempre se relaciona constructivamente con actores claves que buscan promover el progreso de los derechos humanos en México”.

puso en la agenda pública, además de haber emprendido algunas acciones al respecto en el marco de sus competencias.

Para visibilizar y tratar de incidir en los problemas que afectan a los migrantes en tránsito, la CNDH ha hecho uso de varias de las atribuciones que le confieren la Constitución, su ley y su reglamento. Entre tales facultades destacan la creación en 2005 de la 5ª Visitaduría especializada en atención para los migrantes. En la actualidad esta Visitaduría tiene 10 oficinas foráneas en toda la República considerando no sólo los estados fronterizos del sur y norte del país, sino también los del interior señalados como de mayor peligrosidad en la ruta de los migrantes: Veracruz, Oaxaca y San Luis Potosí. Esta Visitaduría tiene a su cargo el Programa de Atención a Migrantes, a través del cual se busca la defensa, orientación y promoción de los derechos de los migrantes irregulares en territorio mexicano, así como de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Entre las actividades que realiza el programa están: recepción de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de autoridades federales y realización de los procedimientos de conciliación entre las partes; elaboración de proyectos de recomendaciones a las autoridades que resulten responsables de violaciones a los derechos humanos de los migrantes; difusión de los derechos humanos de los migrantes; visitas a las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y a los diversos puntos en los que se registra una alta concentración y tránsito de migrantes (carreteras y vías férreas, principalmente); vinculación con organizaciones no gubernamentales (albergues y casas de migrantes, por ejemplo) dedicadas a la atención de migrantes, coordinación con ellas para el recabo de información y la detección de posibles violaciones a los derechos humanos de los migrantes, entre otros aspectos.

Otra de las facultades empleadas por la CNDH es la referida a la elaboración de informes especiales a través de los cuales ha dado cuenta de diversos tipos de problemas que afectan a las personas migrantes. En esta materia, a la fecha ha elaborado ya cinco informes¹⁹⁴:

¹⁹⁴ En 2001 la CNDH elaboró también un informe sobre las condiciones y problemas de los migrantes mexicanos en su paso hacia Estados Unidos, al cual llamó *Segundo Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana*.

Tabla 7.1 *Informes elaborados por la CNDH en materia de derechos humanos de los migrantes indocumentados en México*

Año	Documento
2016	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional
2011	Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes
2009	Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes
2005	Informe Especial de la CNDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana
1995	Frontera Sur. Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes

Como se aprecia en la tabla, los cinco informes de la CNDH en materia de migración indocumentada han abordado temas diversos: violaciones a sus derechos humanos en la frontera sur, condiciones de aseguramiento en las estaciones migratorias, dos sobre las condiciones inseguridad y secuestro contra migrantes, y el más reciente sobre los problemas que afectan a menores migrantes no acompañados. El primero de estos documentos, el informe Frontera Sur, es bastante significativo dado que en él, la CNDH advierte acerca de las condiciones de violación a sus derechos humanos que en lo cotidiano afecta a los migrantes centroamericanos que ingresan de manera irregular a México por esa frontera, ya sea para emplearse como trabajadores agrícolas en la región, o como “transmigrantes” que buscan recorrer el territorio nacional. Tales condiciones de abuso, señaló en su momento el organismo, se dan tanto por las condiciones de irregularidad jurídica en la que se encuentran un gran número de estos trabajadores agrícolas, como por el desinterés de las autoridades en la frontera sur. Se puede señalar que éste fue un informe bastante adelantado por parte de la CNDH acerca de los problemas que afectaban a los migrantes en la zona de ingreso a México; sin embargo, en 1995, a escasos cinco años de haberse fundado la Comisión, sus actividades no eran tomadas en consideración por el Gobierno de la República, pese a señalar las necesidades de seguridad y respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Por su parte, el informe de 2005 sobre las condiciones de los migrantes en las estaciones migratorias resulta oportuno toda vez que se realiza a escasos meses de que concluyera

el Programa de dignificación de las estaciones migratorias implementado durante 2004 y parte de 2005. Este programa buscó subsanar las observaciones y recomendaciones planteadas por organismos internacionales respecto de las condiciones de aseguramiento dignas e instalaciones adecuadas para el alojamiento de extranjeros pendientes de deportación o de algún trámite administrativo. No obstante, el informe de la CNDH da cuenta de cómo pese a las medidas adoptadas en el Programa, en las estaciones migratorias seguían siendo comunes las condiciones de insalubridad, hacinamiento, separación de los alojados por edad y sexo, así como mala atención alimentaria y de sanitaria, y las deficiencias en los procedimientos administrativos. En el informe se expresa que:

Esta Comisión Nacional ha advertido que la vulnerabilidad propia de los migrantes adquiere un grado de suma preocupación en las estaciones migratorias y lugares habilitados que están a cargo del Instituto Nacional Migración, en virtud de que, encontrándose el asegurado sujeto a un procedimiento administrativo migratorio que limita su libertad, corresponde a la autoridad, de manera inexcusable, protegerlo en todos los extremos respecto de su condición humana.

Sin embargo, de las visitas de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración de la República Mexicana se ha evidenciado la existencia de diversas irregularidades ya descritas en el capítulo de hechos, que constituyen violaciones a los derechos humanos de los asegurados. Dichas irregularidades, en su mayor o menor número, prevalecen en los centros de aseguramiento, y si bien es cierto que ha habido avances en la materia, aún persisten situaciones indignas a la condición humana que es pertinente hacer notar con la finalidad de que se eliminen en los lugares donde existen, o bien para que se prevenga su aparición.

En la actualidad existen varios documentos elaborados por organizaciones no gubernamentales que de manera lamentable dan cuenta y denuncian lo poco que se ha avanzado respecto del mejoramiento de las condiciones de alojamiento y respeto de los derechos humanos de las personas. De los documentos señalados en la tabla, sin duda los informes sobre casos de secuestros contra migrantes son los que mayor impacto social han tenido y los que más han incomodado políticamente al gobierno federal; pues debe recordarse que el primero de ellos, el de 2009, fue desestimado y señalado de falta de rigor metodológico, lo que dio lugar a que se ajustara la metodología y se realizara el segundo informe, el de 2011¹⁹⁵. En este apartado no se ahonda en el contenido de estos dos

¹⁹⁵ Los datos contenidos en este segundo informe, el atentado de San Fernando, la minimización que de todo ello hiciera Cecilia Romero, entonces Comisionada del INM, así como su negativa a

documentos de la CNDH dado que en ellos se ha basado parte del capítulo dos de este trabajo; baste aquí con señalar que dichos documentos, junto con otros abordados también a lo largo de este trabajo, impulsaron en parte los cambios legales e institucionales en materia migratoria, incluido el que aquí nos ocupa: el derecho de acceso a la justicia para migrantes indocumentados. En el último informe, el de menores no acompañados, la CNDH se muestra bastante crítica y preocupada por las condiciones de estos pequeños migrantes, su vulnerabilidad y la reiterada violación a sus derechos humanos por parte de diversas autoridades; destacando además el bajo desempeño para atender el problema por parte del Instituto Nacional de Migración y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Con excepción del primer informe, todos ellos han sido elaborados estando ya en actividades la 5ª Visitaduría General los cuales, como se ha señalado, han ayudado a visibilizar los diversos problemas que enfrentan los migrantes indocumentados en su tránsito por México. Han servido también como una forma de dar la voz o al menos hacer eco de los reclamos de los defensores de derechos humanos de este grupo, pues el trabajo de colaboración entre éstos y la CNDH ha sido cercano y se aprecia más en dichos informes. Han sido importantes también para impulsar el movimiento de avergonzamiento del Estado mexicano promovido desde diversas instancias y grupos, y forzar así la toma de decisiones y acciones concretas a favor de los derechos humanos de los migrantes, de donde ha derivado precisamente, entre otras cosas, la creación de las fiscalías especializadas.

Las quejas recibidas por la CNDH pueden dar lugar a investigaciones y, en su caso, a la formulación de recomendaciones generales o focalizadas para las autoridades que resulten responsables de violaciones a los derechos humanos. Antes incluso que publicitara los resultados de sus investigaciones sobre los secuestros a migrantes en los informes de 2009 y 2011, la CNDH lanzó la Recomendación General 13/2006, que es hasta ahora la única en materia migratoria. En esta recomendación general, resultado de las acciones iniciadas desde 2003 con la implementación del Programa de Atención a Migrantes y de las quejas recibidas por migrantes entre enero de 2005 a septiembre de 2006, la CNDH dio

comparecer en el Senado, dieron lugar a que la Comisionada tuviera que presentar su renuncia el 14 de septiembre de 2010, a menos de un mes del atentado masivo a migrantes en Tamaulipas (Pérez, Becerril y Ballinas, 2010).

cuenta de las violaciones a los derechos humanos de que eran objeto los migrantes por parte de autoridades policiales de distintas corporaciones de los tres niveles de gobierno. El documento se centra en las detenciones calificadas como ilegales en razón de que son realizadas por autoridades no facultadas para ello, quienes llevan a cabo actividades que corresponden de manera exclusiva a las migratorias:

se desprende que algunas autoridades federales, estatales y municipales realizan acciones de verificación y vigilancia migratoria de manera ilegal en agravio de migrantes extranjeros indocumentados, lo que constituye una práctica violatoria a sus derechos humanos a la igualdad, a la libertad de tránsito, a la legalidad y a la seguridad jurídica (CNDH, RG 13/2006: 5).

Las autoridades a quienes se dirige esta recomendación son los Secretarios de Gobernación, de la Defensa y de Marina; el Procurador General de la República y al Gobernador del Distrito Federal y de las entidades federativas, considerando que estas últimas hagan llegar también tales recomendaciones a los alcaldes de sus municipios. La CNDH señala también responsabilidad por parte de las autoridades migratorias por recibir y alojar a los migrantes trasladados a las estaciones migratorias por autoridades no facultadas, violentándose así la legislación aplicable a los procesos de aseguramiento. Pero no son sólo estas autoridades las señaladas como responsables de llevar a cabo este tipo de actos; la CNDH expresa especial preocupación al tener conocimiento de que los mismos hechos son realizados por empleados de las empresas de seguridad privada que vigilan las instalaciones ferroviarias y suelen detener a los migrantes argumentando que no traen documentos; y aunque posteriormente ponen a los migrantes a disposición de las autoridades migratorias, el hecho en sí mismo constituye una privación ilegal de la libertad y, por tanto, un delito.

En esta Recomendación General, la CNDH solicita a las autoridades señaladas dar instrucciones a sus subalternos para evitar que sigan realizando estas detenciones arbitrarias, y se limiten a prestar apoyo al INI para dichos operativos cuando éste así lo solicite; a este último además, se le solicita instruir a sus agentes para que en caso de seguirse presentando este tipo de detenciones irregulares, se dé aviso a los superiores de dichas autoridades para que se inicien las investigaciones y sanciones administrativas que correspondan; y que, en caso de que se trate de detenciones por parte de sujetos privados, se dé parte a los agentes de ministerio público para que se investiguen los delitos que pudieran desprenderse. No obstante las indicaciones de la CNDH a las autoridades, entre

diciembre de 2012 y junio de 2015, recibió más de 142 quejas por detenciones arbitrarias realizadas por diferentes autoridades federales: INM, SEDENA, SEMAR, PGR, del Centro Federal de Readaptación en Villa Aldama, Veracruz, por ejemplo; así como estatales y municipales como Procuradurías de los estados de Veracruz, Chiapas, San Luis Potosí, Guanajuato, entre otros; y policías municipales de Coahuila de Zaragoza, por ejemplo. Si bien ninguna de estas quejas se concretó en una recomendación formal, el dato muestra cómo la Recomendación General 13/2006 expedida hace casi ya una década no ha calado en las autoridades señaladas como ejecutoras este tipo de arbitrariedades en contra los migrantes. Debe recordarse además que detrás de las cifras señaladas por la autoridad, se esconde siempre una cifra negra cuyos cálculos superan siempre los registrados por las autoridades (véase apartado 6.1), lo que quiere decir que detrás de estas 142 quejas planteadas ante las CNDH en 17 meses por detenciones arbitrarias, es probable que exista por lo menos un número igual de este tipo de actos en los que los afectados no plantearon ninguna queja ante la CNDH.

Con todo, debe reconocerse que esta recomendación representa un avance en la visibilización de los problemas de los migrantes indocumentados en México, a la vez que brinda algunos indicadores de las autoridades y el tipo de actos que realizan y con los cuales atentan contra sus derechos humanos. Sin embargo, no puede dejarse de ver que la CNDH no dirige sus atribuciones más allá de plantear a las autoridades las recomendaciones señaladas, dejando de lado una de las facultades más importantes como es la posibilidad de plantear denuncias ante los ministerios públicos al tener conocimiento durante el planteamiento de las quejas de los particulares de hechos probablemente delictuosos. La Recomendación aquí comentada señala que algunas de las quejas planteadas por los particulares dan lugar a ilícitos y por ello es que recomienda a las autoridades realizar las investigaciones correspondientes e informar al ministerio público en caso de que en efecto se detecten los mismos. Sin embargo, la CNDH no señala en cuántas de las quejas recibidas le parece estar en presencia de hechos constitutivos de delitos; en cuántos de ellos se interpuso formalmente una denuncia en ejercicio de sus facultades legales, o en cuántas de ellas asesoró y respaldó a los particulares para acudir ante las fiscalías especializadas o agencias del ministerio público para iniciar de manera formal una denuncia penal. Al respecto, el Programa Atalaya (2007: 5) afirma que la CNDH está incurriendo en un subejercicio de facultades al no emplear tal atribución pese a los hechos ilegales de que tiene conocimiento; además de que con ello: "...no sólo retrasa la

aplicación de la ley en perjuicio de los agraviados y en beneficio de los violadores de los derechos humanos, sino que dificulta la conservación de las evidencias para la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos”. Este tipo de problemas o recelo de la CNDH lo encontramos también en las recomendaciones focalizadas (que es una de las analizadas en el Programa Atalaya).

Las recomendaciones de la CNDH dirigidas hacia autoridades que han sido señaladas responsables de violaciones a derechos humanos, tienen especial impacto social pues a través del ellas el órgano da a conocer qué autoridad ha sido señalada como responsable de violentar derechos humanos, con qué actos y cómo recibe la recomendación que se le hace; lo cual, por un lado, contribuye a educar a las autoridades en general –no sólo a la señalada como responsable- en el tema del respeto de los derechos humanos de los particulares; demás de que, por el otro, se tutela y resarce a los particulares en sus derechos humanos violentados, lo que al mismo tiempo refuerza la confianza ciudadana en el *ombudsman* y en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. José Francisco Báez (2013; 34) apunta que “el basamiento moral y su impacto en la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones, no obstante el peso de ese trasfondo aún, en muchas ocasiones, no es suficiente para su cumplimiento”. Esto último lo señala el autor en razón de que, pese a la importancia de las recomendaciones, el punto débil de estas y quizá de la propia CNDH, es que la Constitución (artículo 102) establece que las mismas carecen de fuerza vinculante para las autoridades a las que son remitidas, quienes pueden fácilmente justificar su negativa a acatarlas. Ello no obstante que las reformas de 2011 en materia de derechos humanos han incrementado las facultades de este órgano al establecerse ahora que todo servidor público está obligado por mandato constitucional a responder las recomendaciones que les hayan sido planteadas por los *ombudsman* y que, en caso de no ser aceptadas o cumplidas, las autoridades deberán fundar, motivar y hacer pública dicha negativa. Se señala igualmente que la CNDH podrá solicitar al Senado que la autoridad que se negare a aceptar la recomendación pueda ser llamada a comparecer para explicar tal negativa. Esta facultad, sin embargo, como varias otras, difícilmente será ejercida por la CNDH dados los alcances políticos y mediáticos que pudiera llegar a tener.

Desde su fundación en 1990 hasta 2015, la CNDH ha expedido 2 525 recomendaciones, de las cuales, a diciembre de 2015 y conforme al resultado arrojado por la base de datos de su página web, apenas más de 50 han estado relacionadas con violaciones a derechos

humanos de los migrantes. Es importante tener presente que el número de recomendaciones no se relaciona con el número de quejas que se presenten, pues el estatus de cada queja puede dar lugar a una resolución en los siguientes sentidos: a) inadmisibile; b) incompetente; c) acuerdo de no responsabilidad; d) acuerdo de conciliación entre la autoridad señalada como responsable y el particular o quejoso; e) en trámite; o, en su caso, f) recomendación.

Por otro lado, el número de recomendaciones tampoco se corresponde con el número de quejosos, ya que en una misma recomendación o investigación puede haber varias personas afectadas y consideradas como quejosas, como es el caso de la Recomendación 39/2006 y donde los afectados fueron 50 migrantes alojados en una estación migratoria¹⁹⁶; o bien puede existir una acumulación de quejas, como sucede en la Recomendación 42/2015, donde se acumulan varias de ellas con un total de 21 víctimas¹⁹⁷; todo esto, desde luego, sin contar la cifra negra que también se da en estos casos. Como se puede observar en la tabla 7.2 el número de recomendaciones remitidas por la CNDH a autoridades por violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, ha variado por año; presentándose sus puntos más críticos de 2006 a 2008. Ahora bien, aunque el número de recomendaciones vuelve a disminuir de 2011 a 2014, incrementándose nuevamente en 2015, en realidad, el número de quejas sigue siendo consistente.

¹⁹⁶ Esta recomendación es dirigida por la CNDH al Secretario de Seguridad Pública ante los conflictos suscitados en la estación migratoria ubicada en Iztapalapa en marzo de 2016, cuando 50 migrantes realizaron una protesta exigiendo principalmente claridad en los procesos migratorios, ya que al parecer varios de ellos llevaban un tiempo prolongado en dicha estación. Los migrantes solicitaban entablar un diálogo con la entonces Directora de Aplicación de Sanciones de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria del INM; sin embargo, para hacer escuchar su solicitud, los inconformes mantenían retenido a uno de los custodios de la estación. Con la finalidad de apaciguar a los alojados y restaurar el orden, elementos de la Policía Federal Preventiva arribaron a la estación migratoria, separaron al custodio y contuvieron a los inconformes, según señala la CNDH, con un exceso en el uso de la fuerza, lo que dio lugar a 24 migrantes lesionados.

¹⁹⁷ Esta recomendación acumula varias quejas presentadas en distintos momentos por 21 personas respecto de diversos actos del personal migratorio en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México. La CNDH determinó que dicho personal lleva a cabo prácticas irregulares al realizar revisiones injustificadas e incómodas para los particulares, como burlarse de lo que ellos consideraron era la preferencia sexual de las personas, mantenerlos retenidos e incomunicados por periodos prolongados de tiempo, en los cuales se realizan otras prácticas hostiles como no proporcionales alimentos o no permitir que se suministren los medicamentos que tienen prescritos. Las quejas fueron presentadas tanto por extranjeros de diversas nacionalidades (Colombia, Eslovenia, Perú, Dinamarca, Costa Rica, Chile y Cuba) como por mexicanos. Uno de los puntos críticos de este documento es que la CNDH trata de justificar estas prácticas en la poca capacitación que recibe el personal del INM, por lo cual centra sus recomendaciones en tal punto; sin solicitar informes sobre cuántas quejas y de qué tipo ha recibido cada agente en particular y de los cursos o talleres de capacitación haya recibido, a fin de confrontar tal información para saber con mayor certeza qué consecuencias de carácter administrativo podría tener cada agente.

Tabla 7.2. Recomendaciones expedidas por la CNDH en casos vinculados a la violación de derechos humanos de los migrantes¹⁹⁸

Año	Recomendaciones.	Año	Recomendaciones
2015	5	2002	sin rec.
2014	1	2001	sin rec.
2013	3	2000	sin rec.
2012	3	1999	sin rec.
2011	2	1998	2
2010	4	1997	sin rec.
2009	4	1996	sin rec.
2008	7	1995	2
2007	9	1994	1
2006	8	1993	1
2005	3	1992	sin rec.
2004	2	1991	sin rec.
2003	sin rec.	1990	sin rec.

Al igual que sucede con las quejas, de estas 58 recomendaciones la mayor parte está dirigida a autoridades migratorias dado el contacto de estas con las personas migrantes; aunque también las hay remitidas a otras autoridades federales; y aun dirigidas a gobiernos locales, municipales y a dos legislaturas.

Además de las autoridades, los asuntos de las recomendaciones también varían; la mayor parte se refiere a diversos tipos de violaciones a los derechos humanos de los migrantes donde destacan cuestiones vinculadas a los derechos de seguridad jurídica, de libertad personal y a la salud. En realidad son pocas las recomendaciones que se relacionan o se pueden relacionar con lo que es la procuración o administración de justicia. Una de ellas es la foliada como Recomendación 02/2015 de fecha 30 de enero de 2015 y dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas. La recomendación deriva de la investigación CNDH/5/2013/4131/Q iniciada por la CNDH ante los hechos ocurridos el 30 de mayo de 2013. Tales hechos se refieren al homicidio de dos mujeres migrantes ocurrido en el tramo ferroviario de Pakal-Ná (Salto de Agua, municipio de Palenque, Chiapas) a manos de un grupo de entre seis u ocho hombres. Es por los hechos previos al doble homicidio que el caso tiene especial importancia para la CNDH, pues de acuerdo con las evidencias recabadas por este organismo durante su investigación, el 29 de mayo ambas mujeres habrían presentado su declaración ante los agentes de seguridad e identificado a varias personas como parte de los sujetos que se dedicaban a extorsionar, agredir y cobrar

¹⁹⁸ Elaborado a partir de la base de datos de la CNDH disponible en la página web del organismo: <http://www.cndh.org.mx/>

a los migrantes una cuota de cien dólares para permitirles continuar su viaje sobre los vagones del tren, proporcionando señas tan precisas como los nombres con los que se identificaba a los sujetos así como de los tatuajes de algunos de ellos. En su declaración ambas mujeres señalaron sentir miedo hacia esas personas, pues incluso días antes tales hombres les habían amenazado de muerte mediante señas hechas a lo lejos. Sin embargo, es la falta de asesoría y apoyo por parte de las autoridades de la entidad a las testigos y potenciales víctimas, lo que, a criterio de la CNDH, derivó en el doble homicidio:

63. ... el tratamiento deficiente e indigno que padecen las víctimas del delito es frecuente y deriva, por ejemplo, en irregularidades en el trámite de la indagatoria, falta de asesoría jurídica y apoyo médico y psicológico, omisiones de brindar auxilio oportuno y efectivo para garantizar su seguridad, falta de capacitación de los servidores públicos para atender a personas en crisis que minimizan el evento, cuestionan, descalifican e ignoran a las víctimas, bajo el argumento de excesivas cargas de trabajo, hace que éstas tengan una perspectiva de que el acceso a la justicia y a la reparación del daño se encuentra fuera de su alcance.

66. ... esta Comisión Nacional advierte con preocupación que la atención que se otorgó a V1 y V2, en su calidad de testigos y víctimas, ocasionó una nueva victimización institucional que resulta inaceptable, pues fue el propio sistema al que acudieron a pedir justicia el que agravó su situación, ocasionando que no sólo enfrentaran las consecuencias derivadas del delito sino que padecieran otras irregularidades causadas por el propio sistema de procuración de justicia.

66. Lo anterior resulta especialmente preocupante en un contexto de inseguridad y violencia como el que persiste respecto de las personas migrantes en México, quienes al resultar víctimas de la delincuencia organizada o, en menor grado, de la común, se ven en la necesidad de acudir al sistema de procuración e impartición de justicia a denunciar los delitos, a fin de que se investigue y procese a los responsables y lograr la reparación del daño; sin embargo, por el contrario, reciben de algunos servidores públicos del sistema un trato indigno, atención poco adecuada y prácticas administrativas que inciden de manera negativa en la investigación del delito.

Este es un claro ejemplo de cómo los temores de los migrantes a las represalias por parte de los delincuentes tienen un fundamento real; pero también lo es de cómo personas que pese a sus temores deciden cooperar con la autoridad dando testimonios determinantes para la captura de delincuentes, se ven expuestas a riesgos y venganzas ante la desatención institucional y la actuación indiferente de las autoridades. La CNDH enfatiza cómo la autoridad señalada como responsable fue omisa al reconocer a las mujeres como potenciales víctimas ante las amenazas de muerte que habían recibido, no ofreciéndoles se beneficiaran de alguna medida de protección cuando a ello estaba obligado el ministerio público, traduciéndose dicha conducta en un quebrantamiento constitucional por inacción

“causándose injusticia a las víctimas y acrecentándose la impunidad, situación que también lacera al resto de la sociedad” (p. 72). La rápida actuación de la CNDH ante estos hechos y el seguimiento que dio a los mismos, dio lugar a la captura y procesamiento de los responsables de homicidio de las mujeres hondureñas; así como también a la interposición de una queja ante la Dirección General de Orientación y Protección a Instituciones y Defensores de los Derechos Humanos, de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicio a la Comunidad, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas a la apertura de un expediente administrativo de responsabilidad en contra del agente del ministerio público que recibiera el testimonio de las occisas (entonces en calidad de testigos), y que omitiera procurarles la protección institucional a que legalmente estaba obligado; el expediente administrativo se cerró imponiendo una inhabilitación del agente para desempeñar cargos públicos durante un año, lo cual deja un amargo sabor considerando que la sanción no se corresponde con el daño derivado de su omisión, aunque también nos habla de la poca relevancia que se le está dando a la protección de víctimas y testigos.

Por su parte, los menores migrantes no acompañados son especialmente vulnerables a vivir situaciones que atenten contra su integridad y sus derechos humanos. En las recomendaciones de la CNDH se localizan por lo menos tres casos calificados como acoso sexual hacia adolescentes, aunque en realidad algunos habría sido más adecuado definirlos como tentativa de violación y abuso de poder, pues aunque ésta no se lleva a cabo, existe la intención por parte del sujeto que la realiza; además de cierta complicidad de lado de algunas autoridades migratorias, algunos agentes consulares y elementos del Grupo Beta; este caso específico está plasmado en la Recomendación 54/2012, dirigida al Comisionado del Instituto Nacional de Migración. Los hechos se refieren a lo ocurrido a una menor de 15 años de origen hondureño el 15 de febrero de 2011 cuando llegó a la Parroquia de Tenosique, Tabasco junto con otra persona que en expediente está indicada como T1 o Testigo 1. En las afueras de la Parroquia, la joven se encontraba conversando con otra migrante (T2), cuando arribó el Delegado del INM, y las invitó a dar un paseo junto con el Coordinador de Profesiones Especialista en Servicios Migratorios. En la camioneta, el Delegado trató de propasarse sexualmente con la menor hondureña, ofreciéndole regularizar su situación migratoria a cambio de acceder a mantener con él relaciones sexuales; la menor se negó y pidió la regresaran a la Parroquia; los sujetos argumentaron que ya se encontraban muy lejos y era tarde, por lo que dijeron era mejor pasar la noche

en un hotel; la menor aceptó con la condición de permanecer sola en una habitación. Sin embargo, el Delegado se introdujo en la habitación de la menor e intentó propasarse de nueva cuenta, reiterando su ofrecimiento de ayudarla a regularizar su situación migratoria a cambio de sus favores sexuales. La menor logró escapar del hotel y recibir apoyo de un desconocido; por la mañana fue llevada de nueva cuenta a la Parroquia con la indicación de T2 y el Coordinador (Autoridad Responsable 2) de no decir a nadie lo ocurrido. Sin embargo, la víctima narró los hechos a T1, decidiendo entonces denunciar al Delegado (Autoridad Responsable 1) ante los elementos del Grupo Beta, quienes tomaron su declaración y al día siguiente les informó que el Encargado del Despacho de la Delegación Regional del INM en Villahermosa, Tabasco, deseaba entrevistarles. Al llegar a la entrevista, sin embargo, el Encargado les hizo saber que el Delegado (AR1) había sido sancionado, y ofreció apoyarles para regularizar su situación migratoria a cambio de guardar silencio sobre lo ocurrido; por lo cual, decidieron presentar su queja ante la CNDH el 17 de junio de 2011.

En su investigación, la CNDH corroboró no sólo los hechos iniciales en agravio de la menor, el abuso del cargo del que se disponía, el engaño, el forzamiento, la tentativa de violación; sino también las omisiones posteriores en que incurrieron otras autoridades migratorias cuando la menor interpuso su denuncia, pues no sólo se le siguió forzando a mantener silencio respecto de lo ocurrido, sino que además se pasó por alto dar parte del caso a su representante consular, corroborar a través de éste la nacionalidad de la menor, y su parentesco con T1, quien dijo tener 22 años de edad y ser esposo de la menor. Ante todas estas irregularidades, la CNDH emitió al Comisionado del INM varias recomendaciones: dar instrucciones para la reparación del daño en beneficio de la menor; garantizar la atención adecuada a los menores migrantes no acompañados; capacitar de manera adecuada a los agentes migratorios en materia de derechos humanos de los menores migrantes, y evitar en el futuro omisiones o irregularidades como las que muestra el caso; colaborar con la CNDH para promover ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración la queja correspondiente por las actuaciones de las seis autoridades señaladas como responsables en el caso; y colaborar con la CNDH para la presentación de la respectiva denuncia. Este caso dio lugar a que se iniciara una averiguación previa en contra de AR1 o autoridad responsable 1 en agosto de 2011, y contra quien se giró orden de aprehensión en agosto de 2012. Sin duda, el resultado de este caso fue posible gracias a la intervención de la CNDH, pues si bien sus recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, como hemos

señalado, sí constituyen una forma de presión para las autoridades quienes, al menos en este caso, se preocuparon por dar el debido trámite legal al caso.

Sin duda, los menores son los más vulnerables de la población migrante, y las mujeres menores lo son aún más. En la Recomendación 17/2014 se repite la situación de agresión sexual por parte de un delegado estatal del INM de San Luis Potosí, en contra de una menor, en este caso una joven de 16 años también procedente de Honduras. Los hechos resultan aún más graves que en el caso anterior debido a que la menor se encontraba ya en la estación migratoria y que no era la primera ocasión en la que el delegado se intentaba propasar con ella, sin que la queja interpuesta por la menor constara en acta alguna por parte del personal encargado de la custodia y seguridad de los alojados; por si fuera poco, el delegado realizó estos hechos encontrándose en estado de ebriedad, lo que tampoco motivó a los custodios a realizar los reportes correspondientes; además, la CNDH encontró que injustificadamente se había retrasado el proceso de la menor para retornar a su país. En ambas situaciones la CNDH de manera acertada reprueba las faltas de respeto y las agresiones hacia las menores migrantes y se muestra preocupada por la consideración hacia sus derechos humanos, así como por el uso o abuso del cargo y la situación de poder que tienen los delegados del INM no sólo para con los menores, sino también con su personal, que calla tales arbitrariedades y las pasan por alto, afectándose con ello los derechos de los menores migrantes que viajan sin compañía.

En los casos aquí abordados la intervención de la CNDH y el seguimiento dado a las quejas que le fueron planteadas resultaron determinantes para que este órgano pudiera servir de presión, y las autoridades involucradas en los casos se vieran en la obligación de dar el seguimiento procedimental a los mismos conforme a lo dispuesto por la legislación aplicable. Desafortunadamente, el número de casos que llega a recomendación es muy bajo. De los archivos de la CNDH no se puede deducir qué significa que las quejas se hayan resuelto mediante “orientación” o “conciliación”, pues no se especifica en qué sentido se dio una u otra, y cómo benefició al migrante o migrantes quejosos. En la mayor parte de las recomendaciones el *Ombudsman* ordena a la autoridad realizar las gestiones pertinentes para indemnizar a la víctima a consecuencia del daño causado por la violación a sus derechos humanos; pero en los casos de orientación y conciliación, no se especifica si se procede en el mismo sentido. Además de que el número de quejas que llegan a recomendación es bastante bajo, teniendo el problema de la cifra negra, pues la misma

CNDH reconoce que en muchos casos los migrantes prefieren no dar aviso de la afectación sufrida por miedo a la deportación, pero también debe destacarse lo tardado de los trámites, pues en las recomendaciones aquí abordadas el término mínimo para emitir la recomendación desde presentada la queja ha sido de un año.

Otro problema es que la legislación vigente faculta a la CNDH para conocer de violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades; esto es, que los agravios padecidos en manos de particulares no son atendidos por este órgano pues se corresponden con la procuración de justicia, esto es, con la actividad de los ministerios públicos y fiscalías especializadas. Sin embargo, y pese a los constantes agravios que afectan a los migrantes por parte de las autoridades, la mayor parte de las agresiones son a manos de los grupos delictivos, área donde, por ahora, la CNDH no tiene injerencia directa para apoyar a los migrantes.

Es difícil imaginar el camino por el que hubieran transitado los trabajos de documentación de delitos contra los migrantes de los grupos defensores, si no hubieran encontrado un aliado en la CNDH, pues como hemos visto, fue el primer organismo del Estado en reconocer las graves condiciones de la migración indocumentada en México, y ha ido implementando acciones diversas para la protección de los derechos de este grupo. En materia de acceso a la justicia, sin embargo, ha sido más conservadora y, al igual que como sucede con los Grupos Beta, tampoco termina de ejercer todas las facultades que les confiere la legislación vigente. Pero esto no es privativo de las agencias federales. En el ámbito estatal, se repite ese subejercicio de funciones, incluso de manera más marcada, como se expone en el siguiente apartado para los casos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y la Dirección General de Atención a Migrantes.

7.3 La intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección General de Atención a Migrantes en Veracruz

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHV) y la Dirección General de Atención a Migrantes (DGAM) son dos instituciones en el estado de Veracruz de las cuales podría esperarse un trabajo bien dirigido como estructuras de sostén para los migrantes en tránsito ejerciendo, en efecto, su labor de garantes de los derechos humanos de este grupo

y apoyándolos para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, las funciones que realizan están bastante alejadas de ello. Ambas instituciones parecen estar altamente politizadas y, en el caso de la segunda, su creación y funciones obedecen a otro contexto migratorio en la entidad y el país, no al de los migrantes indocumentados en México.

La CEDHV se crea en diciembre de 1990 como parte del proceso de institucionalización de órganos de protección de los derechos humanos en México y, al igual que la mayoría de sus homólogas, ha sido también criticada por ser un órgano hecho “a modo”, más abocado a paliar los abusos de los poderes públicos en turno, que a velar por los derechos humanos de los ciudadanos. Durante su primera década funcionó como organismo descentralizado de la Secretaría de Gobierno del Estado; es a partir del año 2000 que empieza a funcionar como organismo público autónomo. A decir de José Alfredo Zavaleta Betancourt

...la autonomía de la CEDH ha sido un asunto controvertido, no sólo porque el proceso de selección de los presidentes y consejeros consultivos, sino además porque, en muchos casos, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos sospechan que la institución no ha intervenido en algunos casos de violación de derechos humanos por recomendaciones de funcionarios públicos del gobierno estatal (Zavaleta Betancourt, 2010; 412).

Respecto de los problemas y la violencia hacia los migrantes en la entidad, se puede decir que la CEDH fue bastante lenta en poner atención, según lo que se puede constatar en sus informes anuales de trabajo. El informe de 2006 reporta que durante ese periodo se dio atención a 2 892 campesinos y trabajadores migrantes; el informe de 2007, habla de la atención proporcionada a 15 migrantes en ese periodo. Esta atención fue dada por la Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas (DAMGVV) de la CNDH. Sin embargo, los migrantes a quienes se hace referencia no son los migrantes en tránsito, sino a ciudadanos veracruzanos cuya inserción en el escenario de la migración internacional apenas empezaba a visibilizarse para las instancias gubernamentales.

Es en 2009 que los migrantes en tránsito por la entidad empiezan a ser “vistos” por la Comisión, siendo entonces Nohemí Quirazco la presidenta del organismo por segundo periodo consecutivo¹⁹⁹. El informe de ese año, señala que la misma DAMGVV realizó dos

¹⁹⁹ En el sitio web de la CEDH se señala que le llama etapa al periodo que funge una determinada persona como presidente (sea o no ratificado en el cargo), a excepción de la que llaman primera etapa, en la que hubo dos presidentes: La 1ª Etapa fue presidida por Luis Rafael Hernández

visitas de supervisión a la Casa del Migrante ubicada en el municipio de Tierra Blanca, Veracruz, aunque no se especifica en qué consistió la supervisión o cuáles fueron los resultados; tampoco si se otorgó algún tipo de apoyo, orientación, o capacitación a los integrantes de la organización. Es probable que tales visitas por parte de la CEDH sirvieran como una especie de diagnóstico para conocer las condiciones del tránsito de los migrantes por la entidad y, en su caso, corroborar o desestimar los datos recién expuestos por la CNDH en el primer Informe sobre secuestro a migrantes en México (2009) que arroja para Veracruz los datos que ya se han expuesto. También podría decirse que quizá haya sido sólo una acción mediática ante la atención que el tema había alcanzado. Lo cierto es que para el siguiente informe anual, el de 2010, los migrantes en tránsito vuelven estar ausentes, lo que indica la ausencia también de acciones en la materia por parte de este organismo.

Lo anterior puede llevarnos a afirmar que no es sino hasta 2011 que el tema se incluye propiamente en la agenda de la CEDHV, en el periodo que dirigiera Luis Fernando Perera Escamilla. Lo que sí no se puede determinar es si corresponde a una sincera preocupación del nuevo presidente de la Comisión, o si es sólo un ajustarse al cambio de postura que mostró el gobernador saliente Fidel Herrera Beltrán, quien de negar obligación alguna para con los migrantes, se mostró al final de su periodo un poco más receptivo, comprometiendo a la siguiente administración con la implementación de algunas acciones a favor de los migrantes en tránsito.

En el primer año de gestión de Perea Escamilla, la Comisión desplegó varias acciones para la protección de los migrantes y sus derechos humanos; quizá las más significativa al respecto en su periodo fueron dos; por un lado, la creación de la Unidad de Atención a Migrantes (UAM) adscrita a la Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas, aprobada por el Consejo Consultivo de la CNDH; y la segunda el desarrollo del Programa Especial de Atención a Migrantes, operado principalmente por dichas Unidades.

Palacios, quien fuera nombrado en enero de 1991 y hubiera renunciado tres meses después, en abril; sustituyéndolo Carlos Rodríguez Moreno, quien concluiría ese primer periodo. En la 2ª Etapa funge como presidenta de la Comisión por dos periodos consecutivos Margarita Herrera Ortiz (1993-2000); durante la 3ª Etapa el presidente fue Jorge Luis Rivera Huesca (2001-2003); en la 4ª Etapa, Nohemí Quirasco Hernández fungió como presidenta en dos periodos consecutivos (2001-2010); la 5ª Etapa comprende de 2011 a 2015 siendo presidente de la Comisión Luis Fernando Perera Escamilla. El sitio web señala que desde enero de 2016 inicia la 6ª Etapa siendo presidenta de la Comisión Namiko Matsumoto Benítez.

El objetivo de la Unidad de Atención a Migrantes fue

generar y ejecutar las acciones tendientes a la protección de los derechos humanos de las y los migrantes, previstos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México; vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Migración, que obligan a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros, con independencia de su situación migratoria; así como generar las acciones necesarias para la concreción de la Red de Protección a Migrantes y promover el tema “¿De qué se trata la trata de personas?”, delito asociado a la explotación sexual y/o laboral de migrantes (CEDH, 2011; 97).

Por su parte, el Programa Especial de Atención a Migrantes, que se diseñó en 2011 y se echó a andar durante los siguientes cuatro años siguientes, persiguió como objetivo “**proteger y promover** los derechos humanos de las y los migrantes, mediante la **atención, recepción de las quejas**; así como la **promoción, difusión y capacitación**, a través de vínculos con diversas entidades y organizaciones de la sociedad civil, relacionadas con este hecho social” (CEDH, 2013; 54). En los informes de labores se hace manifiesto que son estas últimas actividades, las de promoción, difusión y capacitación, así como las de vinculación, las que más se llevaron a cabo por parte de la CEDH, realizándose actividades tales como: capacitación y talleres dados a autoridades administrativas y de seguridad de los niveles estatal y municipal; vinculación con las autoridades de los tres niveles de gobierno para dar atención a los migrantes; vinculación con sus homólogas de otras entidades federativas para atender algunos de los problemas relacionados con la protección y difusión de los derechos humanos de los migrantes; vinculación también con los representantes consulares de Guatemala, Honduras y El Salvador en el Puerto de Veracruz y Acayucan; elaboración y distribución de material para dar a conocer a los migrantes los derechos de los que son portadores (trípticos, folletos, vídeos); vinculación con comedores, albergues, casas de migrantes de la sociedad civil.

También se dio atención a varias solicitudes de intervención planteadas principalmente por los migrantes. Como se puede ver en la Tabla 7.3, de 2011 a 2015 el número de solicitudes de intervención es bastante variado y abarca diversas actividades como las de orientación y trámites vinculados con su situación migratoria, obtención de documentos de identidad con el apoyo de sus consulados, gestión para la obtención de servicios de salud gratuitos en situaciones de emergencia, comunicación con familiares, canalización al INM para su adhesión a los programas de repatriación voluntaria, acompañamiento victimológico,

acompañamiento ante los consulados, el acompañamiento para la interposición de denuncias y, desde luego, la recepción de quejas por la presunta violación a derechos humanos por parte de algún servidor público estatal o municipal. Desafortunadamente, sólo los dos últimos informes se desglosan contra qué autoridades se presentaron las quejas, aunque no se especifica el motivo de la queja ni la resolución que se dio a la misma (recomendación, conciliación, desechamiento, o si continúa en trámite).

Tabla 7.3 *Relación de solicitudes e intervenciones en materia migratoria de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (2011-2015)*²⁰⁰

Año	Solicitudes de intervención	Tipo de actividades de intervención realizadas	Quejas por presuntas violaciones a DDHH	Autoridades
2011	98	Sin especificar	Sin especificar	Sin especificar
2012	539	Sin especificar	Sin especificar	Sin especificar
2013	686	Sin especificar	Sin especificar	Sin especificar
2014	101	Orientación (57) Gestoría (18) Ayuda humanitaria (15)	11	7 SSP 1 PM Tierra Blanca 1 Servicios de Salud de Veracruz 1 Policía Ministerial 1 IPAX
2015	244	Orientación (15) Gestoría (120) Acompañamiento victimológico* (80) Ayuda humanitaria (12)	17	13 INM* 1 PM Tierra Blanca 1 PM de La Perla 1 BU de Coatzacoalcos 1 BU de Veracruz

El total de las intervenciones, de acuerdo con la tabla anterior, supera las 1600. Aunque parece una cifra baja de intervenciones considerando el número probable de migrantes que pudieran haber transitado por la entidad durante ese periodo y requerido también alguna intervención, en realidad es un indicador del cambio de postura de la institución, considerando en particular que apenas en la gestión anterior el tema se mantenía por completo fuera de su agenda.

Un ejemplo del tipo de intervención que realiza la CEDH es el apoyo que en 2014 dio a una joven de nacionalidad hondureña, quien había dado a luz en el hospital civil de la ciudad

²⁰⁰ Elaborado a partir de los Informes Anuales de la Comisión, todos ellos disponibles en su sitio web http://cedhvapp2.sytes.net:8080/derechos_humanos/

de Poza Rica, más por carecer de documentos de identificación los directivos del hospital se negaban a entregar al recién nacido considerando que ella no tenía cómo acreditar su identidad. Esto es comprensible, pues aunque quedaba claro que era la madre del menor, se requería identificar plenamente a quién se entregaba el pequeño para la propia protección de sus derechos. La joven migrante carecía de documentación ya que la había extraviado durante su ingreso a México. La intervención de la Comisión en este caso fue primero para que a través de su representante consular la joven pudiera obtener su partida de nacimiento y otros documentos de identificación y, posteriormente, llevar a cabo el acompañamiento al hospital para que le fuera entregado el recién nacido. Este ejemplo de intervención es sin duda significativo y hace evidente la necesaria implementación de líneas de acción más precisas y permanentes para dar atención a las diversas necesidades de los migrantes que transitan o ya radican en la entidad.

Por su parte, la Dirección General de Atención a Migrantes (DGAM) lleva a cabo actividades que están bastante alejadas de servir de órgano de atención para los migrantes en tránsito y de garante de sus derechos, pues como se ha señalado al principio de este apartado, su creación y funciones obedecen a otro contexto migratorio en la entidad y el país, que es la atención a migrantes veracruzanos más o menos recién insertos en la dinámica migratoria nacional del patrón México-Estados Unidos.

El antecedente de la DGAM es la Coordinación de Atención a Migrantes creada en 2001 durante el periodo gubernamental de Miguel Alemán Velasco, y con adscripción a la Subsecretaría de Desarrollo Político. María Eugenia Pérez (2007; 253-258) explica que la creación de esta Coordinación fue básicamente una política de reacción del gobierno cuando se vio obligado reconocer públicamente la problemática de la migración en la entidad. Con base en Zamudio (2004), Pérez explica que pese a los intentos de los migrantes veracruzanos en Estados Unidos por gestionar una delegación en ese país que les brindara apoyo jurídico y humanitario, y la promoción de eventos culturales y ferias, la propuesta fue desestimada y el crecimiento de la migración de veracruzanos y sus problemas minusvalorados; sin embargo, la muerte de 11 ciudadanos veracruzanos en el desierto de Yuma, Arizona en mayo de 2011 “obligó a que el gobierno finalmente asumiera la urgencia de tomar medidas de atención al fenómeno”, publicándose tres meses después en la Gaceta Oficial la creación de dicha Coordinación, cuyas funciones asignadas fueron las “de atención, prevención, investigación y promoción del desarrollo económico de las

comunidades” siendo esta última, a decir de Pérez, el cabo suelto de sus funciones, pues no se realizó ninguna acción al respecto.

En enero de 2005 la Coordinación pasa a ser la DGAM, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Estado. Su creación fue parte de las actividades que acompañaron la campaña del entonces candidato y después gobernador Fidel Herrera Beltrán. Durante ese y el anterior periodo gubernamental (2004-2010 y 1998-2004), el tema migratorio se centró en reconocer los acelerados cambios demográficos que se presentaban en la entidad y cómo estaban afectando las dinámicas sociales, políticas y económicas de las comunidades emisoras de migrantes²⁰¹. De ahí que la creación de la Coordinación de Atención a Migrantes, primero, y de la Dirección General de Atención a Migrantes después, se centrara en la atención de los migrantes veracruzanos reconocidos principalmente como emigrantes. No obstante, el incremento de la violencia en México y en la entidad, alcanza a los migrantes en tránsito, lo que se hace visible particularmente luego de los informes sobre los secuestros a migrantes de la CNDH (Véase apartado 2.5).

Como ya se vio en el subapartado 6.3.1, aunque fue complicado hacer cambiar de postura al gobernador Fidel Herrera respecto de su negativa a reconocer los problemas de violencia hacia los migrantes en tránsito por la entidad y la atención que ameritaban por parte de su gobierno, finalmente casi al finalizar su mandato, asumió algunos compromisos a favor de los migrantes en tránsito. Sin embargo, la DGAM creada como tal durante su periodo, no sufrió ninguna modificación o adición a sus funciones o atribuciones, continuando fuera de su espectro la atención para migrantes en tránsito. Al inicio de la siguiente administración la reticencia al tema de la migración en tránsito continuó con Javier Duarte Ochoa. No obstante, en algunos puntos no le quedó sino continuar con los compromisos asumidos por su antecesor; aunque la DGAM tampoco sufre modificaciones en sus atribuciones, por lo que la atención a los migrantes en tránsito continúa siendo un tema fuera de su competencia.

²⁰¹ Entre los trabajos que se pueden consultar para comprender tanto la acelerada inserción de Veracruz en el contexto de la migración nacional hacia Estados Unidos, como la diversificación actual de estos patrones están: el mismo trabajo de María Eugenia Pérez (2007) antes citado, así como los trabajos de Rocío Córdova y Patricia Zamudio insertos en el Volumen I de la colección *Veracruz en crisis. Desarrollo económico, pobreza y migración* (2012), y Juan Antonio Iñiguez Ramos (2007).

Como lo expusiera María Eugenia Pérez en 2007, las atribuciones que aparecen en la actualidad en la página web de la Dirección se siguen centrando en brindar cuatro tipos de atención a migrantes veracruzanos o sus familiares: repatriación de cadáveres cuando la familia no cuenta con recursos para su traslado; gestión de copias certificadas gratuitas de actas de nacimiento, matrimonio y defunción ante el registro civil; localización de personas cuyo paradero desconozca su familia, en coordinación con la red consular de México en Estados Unidos; y, en coordinación con la misma red, información y seguimiento a casos ante autoridades penales o migratorias en Estados Unidos que involucren ciudadanos veracruzanos.

No obstante, tal información en la página web de la Dirección, es posible ubicar diversas notas periodísticas donde la directora, Claudia Ramón Perea (quien ocupa el cargo desde 2010), da a conocer algunas de las acciones emprendidas por esa oficina a favor de los migrantes. Por ejemplo, en enero de 2013 la directora afirmaba que “en Veracruz se brinda atención integral a los migrantes en tránsito, se trabaja por la defensa de sus derechos y la asistencia en torno a sus principales necesidades” (Imagen del Golfo, 2013); meses después, ese mismo año, señaló que “Veracruz es el único estado con una política de atención a migrantes que se aplica todos los días porque existe un compromiso humanitario...el Gobierno del Estado se coordina con autoridades federales para atender a los centroamericanos por Veracruz” (Al Calor Político, 2013). Fue quizá el marcado contraste entre estas declaraciones de Claudia Ramón y los hechos vividos en la entidad y dados a conocer por diversos medios, que el reportero Luis Velázquez (2013b) se diera a la tarea de señalar dichos contrastes en una nota a la que rotuló con el encabezado “El paraíso de migrantes” y con los siguientes subencabezados: “*El Veracruz pintado por el sexenio próspero vía Claudia Ramón Perea; *Colchonetas, mantas y víveres para los indocumentados en su paso; *Juntas estelares con políticos que por desventura nunca aterrizan...”.

Para conocer con más detalle las actividades señaladas por la Directora en sus declaraciones, las cuales como hemos señalado, no constan en la página web de la Dirección, hice llegar una solicitud de la siguiente información: el tipo de atención que la institución presta a los migrantes en tránsito, los programas, proyectos y acciones implementados para la atención de estos flujos; en qué consistían los trabajos de coordinación con otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales para la

atención de los migrantes; e información estadística disgregada por año acerca de la atención brindada por la Dirección a los migrantes en tránsito por la entidad desde 2005 a 2015. En la rápida respuesta que se me hizo llegar se señala que dicha institución no tiene entre sus funciones la atención a estos migrantes; que si bien efectuaba algunas acciones de apoyo como dotar de despensas a los comedores y casas de migrantes de la entidad, en realidad las realizaba como “un trabajo humanitario” pues dichas actividades no forman parte de sus obligaciones institucionales. Ver sus acciones respecto de la atención brindada a los migrantes como un trabajo de carácter humanitario muestran cómo la institución y el gobierno en turno minimizaron los problemas de violencia hacia este grupo, lo que fue una forma de justificar la poca atención brindada pasando por alto las obligaciones que les corresponden dadas las afectaciones que los migrantes padecen en su jurisdicción territorial.

Quizá parte del problema sea en cómo se entiende la situación de los migrantes en tránsito por parte de la Dirección. Apenas en agosto de 2015 la Directora declaraba: “Deberían de cambiar las leyes; ya sabemos que no es un delito transitar pero de todos modos los migrantes necesitan un documento para hacerlo, porque aunque no es un delito la única autoridad que puede permitirles, por ejemplo, el uso del transporte público es el Instituto Nacional de Migración” (Ruiz, 2015), lo cual evidencia un claro desconocimiento de la actual legislación migratoria. Es verdad que las funciones y actividades de cada órgano deben estar fundadas en las normas jurídicas para insertarse dentro de la legalidad, sin embargo, este trabajo de cercanía con algunas organizaciones de atención a migrantes bien podrían hacerse valer por la Dirección para ir expandiendo sus acciones y asumir de manera determinante una postura de protección de los derechos humanos de los migrantes en tránsito, impulsando con ello la expansión de sus atribuciones legales y legitimando su actuación como dirección “general” de atención a migrantes.

En este apartado hemos podido ver que frente a la CNDH, su homóloga en la entidad ha sido poco diligente para atender a los migrantes respecto de los problemas de inseguridad y violencia que les afectan en su tránsito por Veracruz. Como se ha señalado, la CEDHV parece no terminar de asumir su postura de defensora de los derechos humanos frente a este grupo. Por su parte, la DGAM bajo el argumento de ser un tema que está fuera de su objetivo de creación, tampoco se ha dado a la tarea de abocarse a la atención de los migrantes. Nuevamente estamos frente a instituciones que, aunque facultadas para ello,

presentan una baja atención a los migrantes en general, pero sobre todo, en cuanto a los servicios de acompañamiento legal que pudieran prestar a los migrantes en materia de acceso a la justicia. Hasta aquí lo relativo a las posibles estructuras de sostén gubernamentales; el siguiente apartado, se enfoca al apoyo prestado por las casas y albergues de migrantes en la entidad en materia de asistencia legal.

7.4 La asistencia en albergues y casas del migrante en Veracruz

El apoyo de la sociedad mexicana se ha tornado fundamental tanto para colocar el tema migratorio en la agenda política de México, como para brindar asistencia a los migrantes en tránsito ante los múltiples y diversos tipos de problemas que enfrentan su camino. La sociedad veracruzana se ha organizado también en diversos puntos de la entidad para dar apoyo a los migrantes que transitan en su viaje hacia Estados Unidos; sin embargo, estos grupos asistenciales no cuentan aún con los recursos financieros, logísticos, materiales y humanos para brindar a las personas migrantes el respaldo y la asesoría que requieren en materia legal durante la presentación de una denuncia penal y el desarrollo de su investigación. Esto, desde luego, no demerita la asistencia humanitaria que el voluntariado se encuentra realizando en la entidad a favor de los migrantes; sin embargo, sí pone en perspectiva otra área que es necesario reforzar para brindar a los migrantes un apoyo más integral.

Estos grupos de ayuda a migrantes surgen como consecuencia misma del tránsito de estos flujos. Massey, Arango y otros (2000) señalan que una vez iniciada la migración internacional nacen grupos de apoyo a los migrantes, así como grupos que buscan aprovecharse de los mismos: “Los grupos humanitarios auxilian a los migrantes ofreciéndoles consejo, servicios sociales, refugio, asistencia legal acerca de cómo obtener documentos legales y un aislamiento de las fuerzas y autoridades legales de migración. Pasado un tiempo aquellos individuos, empresas y organizaciones llegan a ser bien conocidos por los migrantes y son estables en términos institucionales, constituyendo otra forma de capital social que los migrantes pueden usar” (Massey, Arango, y otros, 2000). En efecto, estos voluntariados de ayuda establecidos en Veracruz forman parte del capital social de los migrantes que transitan por llamada ruta del Golfo.

Castles y Miller (2004; 39-42) sostienen que estos grupos de ayuda pueden entenderse como mesoestructuras que adoptan el papel de mediadores entre los migrantes y las instituciones políticas y económicas. Existe hoy otro papel para estos grupos a favor de los migrantes, pues ante la violencia que contra ellos azota en la actualidad en varias partes de México y, desde luego, en Veracruz, estos centros cumplen diversas funciones de asistencia social, la más importante para el caso de los migrantes que han sido víctimas del delito, es brindarles auxilio.

En Veracruz los grupos de apoyo a los migrantes se han ubicado principalmente a lo largo de la ruta ferroviaria; quizá porque es ahí donde se hacen más visibles los migrantes (cuántos, cuándo, cómo, cada cuánto) y su vulnerabilidad (quiénes viajan, en qué condiciones llevan a cabo la travesía, y qué problemas enfrentan o pueden llegar a enfrentar). Estos grupos o puntos de apoyo pueden ser comedores o propiamente albergues con posibilidades para pernoctar por hasta tres noches o más, si es que por alguna circunstancia especial lo requieren. Con excepción del albergue “Santa Faustina Kowalska” en Coatzacoalcos y el ubicado en la Ciudad de Tierra Blanca, el trabajo de campo incluyó visitas y conversaciones con los operarios de los demás centros que se señalan en el mapa.

El primer punto de apoyo en territorio veracruzano, como se logra observar en el mapa, al que los migrantes que viajan en tren pueden acceder es el comedor comunitario “El buen samaritano” localizado en Medias Aguas, en Sayula de Alemán. El comedor se ubica a un costado de las vías del tren, por lo que no es necesario trasladarse por otro medio para llegar a él; al encontrarse ahí una estación de tren, éste necesariamente hace una parada. El comedor no está propiamente constituido como una asociación civil u organización no gubernamental; esto sin duda repercute en la efectividad de sus servicios, pues por razones de tipo político, social o de seguridad, sus actividades suelen ser intermitentes. Ocasionalmente el comedor cierra sus puertas y deja de prestar el servicio; a veces sólo por días o semanas; pero en otras ocasiones ha sido incluso por varios meses. Este comedor se mantiene activo gracias al voluntariado de algunos vecinos, especialmente mujeres, quienes se encargan de preparar y repartir de los alimentos a los viajeros, así como de mantener en orden y buen estado la infraestructura con la que cuentan. Es a raíz de los atentados ya referidos de 2013 contra los migrantes (en la localidad de las Barrancas) que el Gobierno del estado empieza a prestar atención a este comedor. A partir

de entonces, las autoridades gubernamentales, a través de la Dirección de Atención a Migrantes del Gobierno del Estado, ha brindado apoyo en infraestructura. Se financió, por ejemplo, la construcción de un fogón de cemento para la preparación de los alimentos y, eventualmente, también envían apoyo en especie: arroz, aceite y frijol, principalmente. Aunque en este comedor los migrantes no pueden pernoctar, es sin duda un lugar de respiro y descanso para los viajeros, pues de acuerdo con las narraciones de los entrevistados, al llegar hasta ahí generalmente ya han sido afectados de diversas formas durante su desplazamiento por México por el crimen común u organizado; varios de ellos, precisamente al iniciar el territorio veracruzano, sobre todo en el recorrido ferroviario por los municipios de Las Choapas y Jesús Carranza.

Aunque los migrantes no pueden pernoctar en el comedor de Medias Aguas, pueden hacerlo en el albergue “Guillermo Ranzahuer” ubicado a pocos kilómetros de ahí, en la cabecera de Acayucan, municipio vecino. Este albergue se ubica en el traspatio de las instalaciones del Santuario Guadalupano, de ahí que se le conozca más como “La Lupita”. La infraestructura con la que cuenta es de tres cuartos: uno sirve de cocina, y otros dos, bastante pequeños, se ocupan como dormitorios, donde es posible separar hombres y mujeres cuando llegan a juntarse. Ahí los migrantes pueden permanecer hasta por tres noches; aunque en algunas ocasiones se les permite estar un poco más de tiempo. El servicio de asistencia es prestado de manera voluntaria desde hace varios años por uno de los vecinos, quien según comenta no recibe pago económico; pero de lo que prepara de comer para los migrantes puede a veces invitar a comer a su familia, ya que cuentan con recursos escasos. El apoyo que presta este albergue es bastante modesto, se sostiene principalmente de cuotas voluntarias de los vecinos y las gestiones de un párroco que también es responsable del comedor de Medias Aguas. Al igual que el comedor de Medias Aguas, eventualmente llega a recibir apoyo en especie por parte de Gobierno del Estado; a veces de manera regular; otras, no tanto.

La mayoría de los migrantes no pernocta en Acayucan. Ellos suelen preferir avanzar unos kilómetros más y llegar a Coatzacoalcos, donde también se han establecido centros de apoyo. En esta ciudad los viajeros pueden ser recibidos en la casa del migrante “Santa Faustina Kowalska”, o bien en el albergue “María Auxiliadora”. Este último, toma el nombre de la iglesia frente a la cual se ubica. El espacio se ha ido construyendo con las propias manos de los migrantes, quienes en agradecimiento por el apoyo recibido, han llevado a

cabo parte de los trabajos de albañilería. El servicio prestado aquí es también de alimentos y de un espacio para pernoctar hasta tres noches. Pese a que no hay un control estricto de los migrantes que ocupan el albergue, las personas encargadas de atenderlo van identificando quiénes y cuántas veces han pasado por ahí, así como quiénes están ya instalados en la ciudad y acuden al albergue con “otros propósitos”, generalmente no lícitos; el temor a posibles represalias les hace preferir no abordar el tema a profundidad.

Junto con la siguiente parada del tren, otro albergue se ubica en el municipio de Tierra Blanca. En boca de expertos este es considerado un albergue modelo por la organización y disciplina con la que prestan el servicio. Este albergue mantiene estrecha comunicación con el grupo de ayuda conocido como “Las Patronas”, cuyo trabajo lleva a cabo en la localidad Guadalupe, municipio de Amatlán de los Reyes. Las Patronas es un grupo de mujeres que desde hace más de dos décadas se dedica a apoyar a los migrantes que van a bordo del tren, proporcionándoles comida en bolsas y agua embotellada. Aquí no hay estación ferroviaria, por lo que los alimentos se proporcionan arrojándolos a los migrantes con el tren en movimiento. A través de la estrecha comunicación que sostienen con el voluntariado que atiende del albergue de Tierra Blanca, según narraron, Las Patronas están sobre aviso del número aproximado de migrantes que van a bordo del tren, y de esta forma, preparan comida en proporción al número de personas que saben se aproxima. En la última década el trabajo de estas mujeres ha sido cada vez más conocido y reconocido incluso a nivel internacional, lo que ha permitido el crecimiento de sus instalaciones de tal forma que hoy cuentan con espacios para que algunos migrantes puedan pernoctar ahí. Este es el último espacio de apoyo de la sociedad veracruzana hacia las personas migrantes. Hace algunos años en la Colonia Modelo, zona conurbana de los municipios de Orizaba y Río Blanco, se localizaba el albergue “Padre Ricardo Zapata”, el cual cerró sus puertas a petición de los vecinos luego de varios problemas suscitados entre los lugareños y los migrantes.

Estos espacios de apoyo a los migrantes, erigidos sin duda con nobles propósitos, suelen enfrentar desde su apertura diversos tipos de problemas, mismos que no siempre disminuyen con el transcurso del tiempo, sino que por el contrario, se multiplican y diversifican. Los problemas iniciales, y que generalmente persisten a la postre, son la escasez de recursos financieros, de infraestructura y de apoyo de voluntariado, por un lado; por el otro, los problemas con las personas vecinas a las instalaciones de las casas de

migrantes, quienes no siempre tienen una actitud receptiva a este tipo de sitios, y cuya intolerancia se acrecienta cuando algunos migrantes llegan a cometer ciertas faltas o, peor aún, a delinquir.

En ocasiones las casas para migrantes no cuentan con un espacio propio para sus actividades, sino que arrendan inmuebles. El pago mensual de la renta constituye una erogación que, ante sus limitadas fuentes de ingreso, no siempre es sencillo cubrir, como ocurría en el ya cerrado albergue de Río Blanco. En otras ocasiones, las instalaciones son recibidas en comodato de manera temporal, como en el caso del albergue “La Lupita” en Acayucan; lo que obliga a los organizadores a estar en una búsqueda constante de apoyo de este tipo. A veces se tiene más suerte y se logra financiar la compra de algún terreno. Esta última es la experiencia del albergue “María Auxiliadora” en Coatzacoalcos; en este caso fue posible adquirir el terreno “a precio especial” y obtener a través de donaciones parte de los materiales para la edificación del inmueble.

La escasez de recursos se refleja también en las dificultades para contar con personal permanente las veinticuatro horas del día los siete días de la semana, lo que repercute directamente en prácticas organizativas deficientes. El voluntariado no siempre cuenta con recursos suficientes para tener sus necesidades satisfechas y poder dedicar tiempo completo al apoyo humanitario. De ahí que el trabajo no siempre se logra realizar de manera satisfactoria, llegando incluso los mismos migrantes a manifestarse en contra del servicio recibido. Con excepción de “Las Patronas” todos los demás albergues cuentan sólo con una persona que realiza las actividades del albergue con ayuda de los propios migrantes: cocinar, limpiar, vigilar la infraestructura y utensilios de cocina y dormitorios. Todos los albergues y comedores tienen una persona a quien señalan como responsable, sin embargo sus actividades están más referidas a gestionar recursos para el albergue, por lo que es raro que realicen otro tipo de actividades en los centros de ayuda.

Existen otros problemas que las personas encargadas de los albergues deben enfrentar, frente a los cuales, los financieros vienen a ser problemas secundarios. En primer lugar está la reticencia de muchos vecinos para que el albergue funcione en las inmediaciones de sus casas o las escuelas. Flores Castillo (2011) sostiene que el mantenimiento de estos centros se puede lograr gracias al apoyo de los vecinos y a su acercamiento con la migración como parte de lo cotidiano. Al respecto, Marroni (2013: 161) sostiene que:

La existencia de un entorno favorable a la migración en los lugares de tránsito de los migrantes (centroamericanos por territorio mexicano) es un planteamiento que no ha sido analizado lo suficiente a pesar de los indicios que ha dejado. Aparece subsumido en los aportes relacionados con la dinámica de las redes migratorias y las estrategias de sobrevivencia que explican la persistencia y éxito de poblaciones subalternas, marginadas y vulnerables, para superar situaciones de desventajas a las que están sometidas.

Resulta atinada la observación de Marroni y muy oportuno el trabajo de Flores Castillo, pues para la presente investigación fue posible platicar al respecto con algunos vecinos allende los albergues, acerca de sus percepciones y posibles convivencias con los migrantes, y también se abordó el punto en las pláticas con los encargados de los albergues. De las experiencias narradas se puede apuntar que si bien los vecinos se dicen conmovidos con la situación de los migrantes, no dejan de sentirse amedrentados por la apariencia de estos viajeros, siempre sucios por el viaje, con los cabellos desarreglados y a veces con barbas de varios días. De manera eventual el temor pasa a ser molestia, pues cuando los albergues llegan a estar saturados los viajeros se quedan a dormir en las afueras de las instalaciones. Son vistos entonces por los vecinos realizando sus necesidades fisiológicas en cualquier lugar que encuentran, incluso a la puerta de algunos de ellos, según me narraron vecinos del albergue María Auxiliadora, de Coatzacoalcos. En otras ocasiones, algunos migrantes llegan a robar ropa de tendedores de los lugareños lo que, desde luego, les causa molestia; también les atemoriza querer reclamar tales actos a los migrantes, y que éstos reaccionen agresivamente; estos pequeños pero molestos robos los narraron vecinos de Coatzacoalcos y Río Blanco. En ocasiones, este tipo de actos de los migrantes en contra de los vecinos es negado por algunos activistas, lo cual es complicado de manejar; de conciliar entre las necesidades que apremian a los migrantes y los derechos y molestias que asisten de los lugareños. La falta de mediación entre estos dos intereses puede llegar generar choques de tales niveles que se ha afectado la pervivencia de los centros de ayuda comunitaria. Eso es lo que ocurrió en albergue de Río Blanco, donde la falta de diálogo entre los responsables del centro de apoyo, autoridades y vecinos, decantó en el cierre del lugar²⁰².

La coordinadora del grupo de “Las Patronas” me confirmó que el entorno de hostilidad alrededor de su trabajo pervivió varios años. Su actividad era vista por varios de los vecinos como posible imán para migrantes y todo lo que en el imaginario de los vecinos representaban los viajeros. Me narró que con el apoyo que se dio a los migrantes a partir

²⁰² Una excelente narración de estos hechos se puede consultar en (s/f) Ramón C. Rocha Manilla.

de los atentados de 2013 y con las Caravanas de las Madres Migrantes, el entorno vecinal se sensibilizó y se volvió más amable, al grado de que, cuando fue necesario, incluso los que estaban en contra de su actividad les apoyaron de diversas maneras. El encargado de “La Lupita” en Acayucan, me dio cuenta también del ambiente hostil que prevalecía entre los vecinos hacia los migrantes, hacia la función del albergue y hacia quienes prestaban el servicio como era su caso. Como responsables del lugar, de manera más o menos constante, se les exhortaba para cerrar el albergue ante la inseguridad que declaraban sentir frente a tantas personas ajenas la colonia. Para los vecinos de este albergue el cambio de actitud vino luego de la construcción de un fraccionamiento privado al frente del Santuario, donde se instalaron para vivir varios trabajadores del Instituto Nacional de Migración. “El ver que algunos de ellos traen el uniforme de migración o del Grupo Beta como que los tranquilizó un poco y dejaron de pedirnos que cerráramos el albergue” señaló el entrevistado. A diferencia del proceso de sensibilización de los vecinos que ocurrió con “Las Patronas”, en este caso es claro que los agentes migratorios fueron vistos como autoridades de seguridad que podían auxiliar a los vecinos si algún migrante llegaba alterar el orden. Sin embargo, este proceso también se dio pero hacia 2013, también con los atentados masivos que afectarían a los migrantes, cuando varios vecinos aún hostiles se tornaron amables e incluso ofrecieron apoyo en especie o asistencia médica para atender a los migrantes afectados. La desgracia también influyó aquí en el cambio de percepción y actitudes hacia los migrantes. Sería interesante corroborar si ese cambio de percepción hacia la migración y los migrantes fue permanente o sólo contingente; para ello, desde luego, se requiere un trabajo centrado en tal punto con suficiente respaldo etnográfico.

Me parece que, contrario a lo como lo presenta Flores Castillo (2010), y al menos para los casos aquí señalados, los entornos allende los albergues suelen no ser en principio amigables ni para los migrantes ni para quienes prestan su labor en ellos; lo que desde luego no implica que no pueda modificarse ante circunstancias como las aquí explicadas u otras similares. De hecho, la prensa electrónica, por ejemplo, permite localizar varios atentados contra casas de migrantes y sus defensores, que muestran cómo la hostilidad narrada aquí para los lugares visitados se replica también en otros espacios donde se realiza la misma labor, e incluso contra quienes la realizan. Bien vale la pena recordar que en la actualidad los defensores de derechos humanos han pasado a constituir un grupo especialmente vulnerable, lo que se confirma con las 50 recomendaciones relacionadas con la protección de defensores y defensoras de derechos humanos que ha recibido

México por parte de órganos de los sistemas internacionales de derechos humanos, entre 2009 y 2003 (Joloy, 2014; 42).

Pero los vecinos no son los únicos que pueden tener problemas con los migrantes. Los mismos voluntarios narran también experiencias poco gratas que han tenido con algunos migrantes belicosos. Ya sea porque no les gusta la comida, porque ingieren bebidas alcohólicas, o por cualquier otra circunstancia que no les parezca, en ocasiones son poco corteses y hasta agresivos. En los últimos años esta situación se ha tornado aún más peligrosa para el voluntariado y para los vecinos cercanos a los albergues. El voluntariado narra algunas experiencias vividas con mexicanos y centroamericanos a los que directa y expresamente se vincula con la delincuencia, sobre todo a la trata de personas. Ante la empatía que en ocasiones se logró entablar, fui apercibida dos veces de hacia quiénes no debía dirigirme, pues eran personas que se dedicaban a “convencer” a las mujeres migrantes para iniciarse en el comercio sexual; y cuando las mujeres viajan con su pareja, era a éste a quien se le acercan para “convencerle” de poner a trabajar a “su mujer”, ya sea esposa, hija, o sólo su amiga. El voluntariado civil queda así muchas veces expuesto a los ojos de los delincuentes y condicionados a no hablar de lo que saben por “lo que sea que pueda suceder”. Una voluntaria me dijo expresamente: *además, yo tengo dos hijas, y me da miedo que algo les pase a ellas;... aquí me conocen, hasta saben dónde vivimos*. Esto puede estar dando lugar, entre otras cosas, a que el voluntariado sea menos arriesgado, más cauto, al momento de ofrecer sus servicios a los albergues, a fin de no verse involucrado en situaciones que pudieran hacerle objeto de represalias por parte de los delincuentes.

Por otra parte, el clima de violencia que en la actualidad prevalece hacia los viajeros ha hecho que la asistencia que brindan estos centros de ayuda sea vista por los migrantes no sólo como un lugar donde pueden descansar, sino como un espacio de resguardo para su seguridad personal. Son espacios donde los migrantes se sienten seguros, menos expuestos a los grupos delictivos. Así es dicho por los propios migrantes y el voluntariado entrevistado, y reconocido también por quienes se han abocado a estudiar este tipo de apoyo: *Aunque esté caliente la noche, preferimos dormir adentro. Afuera es seguro que te registran a ver qué pueden sacarte: Migrante entrevistado en Coatzacoalcos. O'ra sí que, aunque sea amontonados prefieren dormir adentro. Ya no duermen afuera por el miedo que lo poco que traigan se los quiten, y que luego hasta un pinchazo les den. Pues mejor*

duermen aquí adentro; aunque sea en el piso; aunque ya no alcancen colchoneta:
Voluntaria de Coatzacoalcos.

En otros contextos, como en Saltillo, Coahuila y Tapachula, Chiapas, también se ha apreciado la transformación de los albergues a espacios de resguardo frente a la delincuencia. En su trabajo sobre los servicios a migrantes en los albergues de Tapachula, Rivas Castillo (2008; 178) concluye que: “los migrantes centroamericanos...acuden a las organizaciones civiles locales buscando los apoyos necesarios que se traduzcan no sólo en la disminución de los costos que supone la migración, sino en la *disminución de los riesgos y la vulnerabilidad* que conlleva el hecho de migrar sin papeles”. Pedro Pantoja Arreola (2013; 180), presbítero encargado de la casa Posada Belén en Saltillo lo expresa así: “Esta gente comenzó a habitar en nuestra ‘Posada Belén’ y no tanto para comer y descansar, sino más bien para que ya no los siguieran matando y persiguiendo. Nuestra casa se llenó de dolores y sufrimientos...”

Esta apreciación en la importancia y cambio que están teniendo los albergues y casas de asistencia, para con los viajeros, tiene que ver con que haya sido en esos espacios donde los migrantes fueron escuchados. Para alguien sus historias tuvieron sentido, y su palabra tuvo credibilidad; y fue ahí donde comenzaron a documentarse muchos de los hechos que les afectan durante su travesía, tanto por parte de los grupos delictivos como de algunas autoridades. Es así que hoy, además de la función de asistencia de resguardar al migrante, de servirle de apoyo en su camino, y de facilitarle un espacio, alimento y seguridad, la documentación de cada una de esas experiencias de violencia que atraviesan los migrantes es una de las funciones más importantes de algunos de los albergues. A través de esa documentación es posible conocer el cómo, dónde, cuándo, y quiénes fueron los afectados y sus sentires. Debe recordarse que para la CNDH y varias agencias internacionales de derechos humanos, la documentación de este tipo de hechos por parte de varias casas de atención a migrantes resultó fundamental para integrar sus informes.

El quehacer de los grupos aquí documentados que trabajan en la entidad veracruzana, como se ha observado, no ha podido crecer aún más allá de la asistencia a los migrantes, lo cual no quiere decir que esta labor sea poco significativa. Mas por ahora, la escasez de recursos con los que generalmente están operando, reducen al mínimo las posibilidades de contar con personal suficiente y capacitado para brindar asistencia jurídica gratuita y

permanente, apoyando a los migrantes que se han visto afectados por la violencia para que puedan hacer valer sus derechos y acercarse a las instituciones de justicia.

7.5 Posibilidades de las agencias consulares centroamericanas

El apoyo que los agentes consulares pueden brindar a sus connacionales involucrados en un proceso penal puede hacer una diferencia significativa en el resultado del mismo. Sin embargo, este apoyo está perfilado desde los instrumentos internacionales más para asistir a migrantes que enfrentan procesos por haber sido señalados como responsables de conductas ilícitas, que para asistir a aquellos que han sido víctimas de las mismas. Estos problemas o defectos del procedimiento, sumados a los problemas de escasez de recursos financieros, materiales y humanos de las agencias consulares, dificultan la posibilidad de involucrarse de lleno en los procedimientos que pudieran enfrentar los migrantes como víctimas del delito, y brindar una asistencia legal tal que, en efecto, pudiera influir de forma positiva en sus resultados. En el territorio veracruzano se encuentran instalados a la fecha tres Consulados Generales y tres Agencias Consulares de los Estados centroamericanos de donde proviene el mayor número de migrantes en tránsito: Guatemala, Honduras y El Salvador.

Hasta finales de la década de los noventa la condición de los migrantes indocumentados suscitaba dudas incluso a sus agentes consulares respecto del tipo de apoyo que *podían* brindar a sus compatriotas con base en la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC)* de 1963. Dos artículos de la Convención resultan claves para entender el problema:

Artículo 5. Funciones consulares

Las funciones consulares consistirán en:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

.....

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

Artículo 36. Comunicación con los nacionales del Estado que envía

1.- Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con *los nacionales* del Estado que envía:

.....
b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado.

Como se observa, en los artículos transcritos de modo ninguno se hace referencia respecto de si la asistencia consular ahí contemplada se debe facilitar a los connacionales sólo cuando se encuentren de manera regular o documentada en el Estado receptor. El artículo 5 de la CVRC contempla pues la obligación de los agentes consulares de proteger los intereses de sus connacionales, lo que a su vez conlleva un derecho de éste de recibir esa protección consular con independencia de su situación migratoria. De la misma manera, el artículo 36 establece como obligación del Estado receptor notificar a los cónsules cuando alguno de sus connacionales se encuentre arrestado, detenido en prisión preventiva, tampoco condiciona el cumplimiento de tal obligación a la estancia regular de la persona; de tal forma que la obligación del Estado receptor es a su vez un derecho procesal del no nacional detenido. Ante la ausencia de tal especificación algunos Estados receptores – como Estados Unidos- realizaron interpretaciones bastante restrictivas de la CVRC, o simplemente la ignoraron, negando o excluyendo de ese derecho de contar con asistencia consular a los migrantes indocumentados.

Para los Estados de la región, esta duda fue disipada a través dos Opiniones Consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la OC-16/99 del 1 de octubre de 1999 intitulada *El derecho a la información sobre Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*; y la OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003 sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. En la OC-16/99 la Corte Interamericana interpretó de manera más amplia y flexible la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, considerando que la protección consular a la que tienen derecho los nacionales de un Estado es independiente de su condición migratoria, por lo cual, el incumplimiento de la notificación consular a que está obligado el Estado receptor constituye una vulneración a los derechos humanos de las personas. Expresó que: “Para que exista “debido proceso legal” es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad

procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia”.

El razonamiento anterior se ve reforzado a su vez en la OC-18/03 donde la Corte reafirma los derechos humanos de los migrantes, al señalar que dichos derechos son independientes y más allá del estatus migratorio del sujeto y, por lo tanto, es deber de los Estados respetar, proteger y promover tales derechos. En la misma OC-18/03 se pronuncia también respecto del derecho al debido proceso expresando que, para el caso de extranjeros, incluye el derecho de asistencia consular:

121. El debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio.
122. La Corte considera que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no sólo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna

Sin duda, estas opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana refuerzan el sistema internacional de derechos humanos en general y de las personas migrantes en particular, al realizar una interpretación más flexible de las disposiciones de la CVRC, haciéndolas dúctiles y dando lugar a que a través de esa nueva interpretación se respetaran los derechos humanos de las personas migrantes detenidas, arrestada o en prisión preventiva, con independencia de su condición migratoria. Es necesario recordar también que a partir de la OC-16/99 el concepto de *debido proceso* es ampliado para incluir todo procedimiento establecido en el marco legal de un Estado, con independencia de si dicho procedimiento o autoridades tienen una naturaleza jurisdiccional o administrativa.

Las interpretaciones anteriores han servido para cuestionar de manera más crítica procedimientos administrativos que se realizan por parte de las autoridades administrativas hacia las personas migrantes y que resultan en violatorios de las garantías del debido proceso en el sentido que lo entiende la Corte. Me refiero de manera específica a los diversos procedimientos a que se enfrentan los migrantes “asegurados” y “alojados” en las estaciones migratorias, así como a los procedimientos y protocolos con los que se realizan los operativos de detención de personas migrantes en torno a las rutas ferroviarias y sistemas de transporte público, principalmente.

La asistencia consular contemplada en el artículo 5 de CVRC y ampliada en su artículo 36 debe prestarse no sólo en los casos en que el connacional se encuentre “arrestado en cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva”, sino también en aquellas circunstancias en las que esté padeciendo una afectación, para nuestro caso específico de estudio, como víctima de un delito. Si bien en estos casos puede considerarse que la representación de la víctima se encuentra más que cubierta al correr ésta a cargo del ministerio público o, en el caso de Veracruz, a una fiscalía especializada, en realidad, como ya se ha señalado, la participación de un agente consular en todas las etapas del proceso penal puede hacer una diferencia significativa en sus resultados.

Ante la tragedia humanitaria de los migrantes en tránsito, los principales Estados emisores de migrantes, Guatemala, Honduras y El Salvador, comenzaron a ampliar su red de agencias consulares en territorio mexicano, precisamente con la finalidad de extender su cobertura para asistir a sus connacionales. A la fecha Guatemala cuenta con dos Consulados, cinco Consulados Generales y tres Agencias Consulares. Honduras tiene en la actualidad tres Consulados Generales y El Salvador cuenta con un Consulado, tres Consulados Generales y tres Agencias Consulares.

Los principales puntos de establecimiento de estas oficinas están, desde luego, la frontera sur de México, punto de ingreso de las personas migrantes; esto es, en los estados de Chiapas y Tabasco. Por su parte, en la frontera norte, sólo Guatemala ha instalado un Consulado General en Tijuana, B.C.; y El Salvador en Monterrey, que si bien no es ciudad fronteriza, digamos que se ubica en medio de, o más o menos cercanamente a, varios de los puntos de ingreso hacia los Estados Unidos a través de tres estados: Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Como extensión de la frontera sur se han ubicado también oficinas consulares en los estados de Oaxaca y Veracruz. Se observa que en el despliegue de oficinas consulares se ha buscado extender la red a lo largo del sistema de transporte ferroviario mexicano, principal medio empleado por los viajeros centroamericanos para llegar a la frontera norte; se priorizan además puntos estratégicos o de alto riesgo para los migrantes, como viene a resultar en el caso de Veracruz, donde se han dispuesto oficinas en dos puntos distintos: el puerto de Veracruz y la ciudad de Acayucan.

La instalación de las oficinas consulares en el estado de Veracruz deviene de los compromisos asumidos por el gobierno en turno a finales de la década anterior, con los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras. Fue luego de la presentación de los informes de la CNDH, que el entonces titular del Poder Ejecutivo en Veracruz, Fidel Herrera Beltrán (2005-2010), se comprometiera a desplegar algunas acciones a favor de la seguridad de los migrantes, aunque insistiendo siempre que el tema migratorio era de competencia federal, como se ha comentado en los dos apartados precedentes.

Ante la cercanía del final del periodo gubernamental, tales acciones no fueron más allá de dotar de un espacio dado en comodato en el puerto de Veracruz donde se establecieron, desde 2010, los Consulados Generales de Guatemala y El Salvador. Ambos Consulados Generales comparten un espacio común de recepción y atención a personas, y no cuentan con seguridad más allá de la propia del edificio, que es el Acuario de Veracruz. En el caso de Honduras, el gobierno de ese país –o quizá el representante consular- prefirió instalar una oficina independiente, cuyo arrendamiento corre a su cargo. En este caso la oficina sí cuenta con dos elementos de seguridad, quienes están armados y constituyen un primer filtro para acceder a las instalaciones; estos elementos de seguridad son proporcionados por el Gobierno Mexicano al Consulado, de acuerdo con lo que me fue informado por el Cónsul Raúl Otoniel Morazan.

La ubicación de Medias Aguas-Acayucan-Coatzacoalcos como uno de los corredores ferroviarios más peligrosos para los migrantes, dio lugar a la instalación de agencias consulares en la ciudad de Acayucan, dependientes de los Consulados Generales ubicados en la ciudad de Veracruz²⁰³. La instalación de estas Agencias fue posible gracias a la colaboración de la Presidenta Municipal de Acayucan, quien dotó el espacio para su instalación en las oficinas del Palacio Municipal. También aquí las Agencias de Guatemala y El Salvador comparten una oficina común, mientras que la Agencia de Honduras se instala también en las oficinas del Palacio, pero de manera independiente de sus homólogas. Todas ellas están instaladas y en funciones desde agosto de 2010.

²⁰³ De hecho, se ha señalado que algunos de los complejos procesos de reconfiguración de las relaciones político-sociales entre autoridades de los tres niveles de gobierno en la mediana ciudad de Acayucan, ocurren a partir no de la migración irregular en tránsito propiamente dicha, pues esta deviene de décadas varias atrás; sino de los violentos hechos perpetrados hacia estas personas en los últimos años. Como parte de tales procesos además de la instalación de las Agencias Consulares, se instala también–al menos por algún tiempo- una oficina regional de la Organización Internacional para las Migraciones (Ríos, 2013).

A decir de los Cónsules Generales y de los Agentes Consulares, la prestación de instalaciones por parte del Gobierno de Veracruz y del Ayuntamiento de Acayucan, constituye un significativo apoyo para que puedan realizar su labor, toda vez que los recursos con los que cuentan son apenas suficientes para su personal. Este reiterado comentario acerca de lo significativo que resulta para los consulados y agencias consulares, el que los espacios sean proporcionados de manera gratuita por los gobiernos estatal y municipal, nos da algo de luz sobre lo limitados que son los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuentan estas oficinas, aunque tampoco es algo que no señalen los titulares de manera expresa (con excepción del Cónsul de Honduras, quien en entrevista señaló que la renta del inmueble corre a cargo del Gobierno de Honduras; lo que recibe del gobierno del Estado de Veracruz, es el servicio de vigilancia). Esta escases de recursos, afecta y repercute de manera negativa en sus posibilidades de actuación para atender a un mayor número de sus connacionales.

Son diversas las actividades que de manera regular realizan los agentes consulares centroamericanos a favor de sus connacionales en tránsito. En el caso de los migrantes que acuden directamente a las oficinas consulares de Acayucan, el Agente Consular de El Salvador me comentó que generalmente llegan buscando apoyo económico, dinero en efectivo para comer o continuar su viaje; partida presupuestaria con la que no cuentan las Agencias y, por lo tanto, ese tipo de apoyo no se les brinda. Con lo que sí se cuenta es con una partida presupuestaria para apoyarles con alimentos como latas de atún, agua embotellada, sopas instantáneas y galletas; aunque este apoyo no parece mucho, puede hacer la diferencia para los migrantes entre haber o no comido algo durante uno o varios días. La Agencia de El Salvador es la única que brinda este tipo de apoyo a los migrantes, y lo hace, según comentó el Agente, con independencia de la nacionalidad con que se ostente el solicitante: a veces son 10 salvadoreños y 90 hondureños, y hasta 50 o 60 guatemaltecos quienes llegan buscando ese apoyo. Estas son estimaciones generales pues no se lleva el registro de las personas a quienes se les brinda el apoyo ni se les solicita identificación alguna, lo cual hace que no se cuente con datos más o menos exactos sobre las características, fecha y nacionalidad de quienes reciben la ayuda. Esta es sin duda una desaprovechada oportunidad para trazar una ruta individualizada de los migrantes de forma preventiva -ante posibles acontecimientos de secuestro, ataques, accidentes, aseguramientos, o cualquier otra contingencia que se les pudiera presentar a

los viajeros- que pudiera ser posteriormente cotejada o contrastada con los registros que realizan algunos albergues o casas de asistencia a migrantes.

Una de las labores más importantes de los Cónsules y Agentes Consulares quizá sea la identificación de sus connacionales cuando éstos no cuentan con documentación y se encuentran alojados en las estaciones migratorias, con lo que se busca evitar confusiones para que no sean enviados a territorios o lugares que no corresponden; en ocasiones, los migrantes dicen proceder de alguna comunidad, por ejemplo, de Guatemala, para evitar ser enviados hasta El Salvador, Honduras e incluso Nicaragua, de donde son originarios. Con ello buscan evitar más cruces fronterizos y acortar la travesía en caso de que decidan realizar un nuevo intento por alcanzar territorio estadounidense.

Otro de los lugares donde los Agentes Consulares suelen realizar la identificación de sus connacionales es en los hospitales cuando algún migrante llega ahí lesionado por un accidente o atentado sufrido en la ruta ferroviaria; esta labor sirve para evitar que algunos mexicanos se nieguen a pagar el servicio médico haciéndose pasar por indocumentados. Los Agentes consulares de Guatemala y El Salvador, así como el Director del Hospital de Acayucan, señalaron también que en algunas ocasiones las Agencias proveen al hospital de apoyos en especie (vendas, gasas, sueros, entre otros) para el tratamiento de su connacional, para lo cual también es necesario realizar una identificación previa.

Sobre las relaciones y coordinación con las autoridades mexicanas en general, los Cónsules y Agentes consulares generalmente afirman de manera categórica que se tienen buenas relaciones con las mismas. Por parte de las autoridades mexicanas, en cambio, las opiniones varían. Pues mientras que para el personal del Ayuntamiento de Acayucan y los Agentes consulares la relación es estrecha y cordial, para los funcionarios de los dos cercanos Ayuntamientos de Sayula de Alemán y Coatzacoalcos, por ejemplo, simplemente “no hay relación”, pues los cónsules no se presentan a las oficinas municipales para darse a conocer o externar inquietudes o propuestas para la atención de sus connacionales, según lo que me fue informado en entrevista.

A su vez, el entonces Director del Hospital de Acayucan, quien tenía ya más de diez años en el cargo, expresó que no observa mejoría alguna a favor de los migrantes con la apertura de las agencias consulares en la región; para él es como si esas oficinas no estuvieran. La

relación entre estos Agentes Consulares y el Fiscal es un poco más cercana quizá debido también a la proximidad de las instalaciones de ambos, pues como se ha señalado, la ubicación de todos ellos coincide en los interiores de las oficinas del Palacio Municipal. Esta tensión se expresó por ambos lados.

En materia de acceso a la justicia se debe reconocer que el apoyo que los cónsules o agentes consulares podrían prestar a sus connacionales víctimas de delito se ve restringido principalmente por dos aspectos. Primero, las características propias del proceso penal, donde toda la representación de la víctima está a cargo del fiscal. Aquí el papel de los cónsules o agentes consulares es casi que estética, pues son estrechos sus márgenes de actuación, y prácticamente se reducen a recibir notificación de las actuaciones y diligencias realizadas por el fiscal, donde se deja constancia que las mismas se hacen con estricto apego a la normatividad vigente y respeto de los derechos humanos.

En segundo lugar, los Consulados y las Agencias consulares centroamericanas instaladas en Veracruz a la fecha carecen de personal especializado en materia de procedimientos penales y migración conforme a la legislación mexicana, por lo que en caso de suscitarse alguna anomalía en los procedimientos, será complicado que las mismas puedan identificarla e interponer el recurso correspondiente para subsanar dicha deficiencia; algunos mantienen un contacto cercano con las organizaciones de defensa de migrantes y se apoyan en ellos para sacar adelante algunos asuntos.

Estos obstáculos, sin embargo, deben ser vistos como áreas de oportunidad por los Estados centroamericanos, y conjuntar esfuerzos para atender mejor a sus connacionales. Los pocos recursos financieros podrían coordinarse para la contratación conjunta de especialistas del derecho que estén enfocados en atender los diversos problemas legales que afectan a sus paisanos migrantes, quienes además podrían servir de enlace entre estas Agencias y autoridades mexicanas y grupos de apoyo a migrantes. Este tipo de apoyo es facilitado, por ejemplo, por consulados mexicanos en Estados Unidos.

El contar con especialistas de los procedimientos para el acceso a la justicia y migratorio-administrativos correspondientes sin duda coadyuvaría a hacer respetar los derechos de las personas migrantes. Como se ha señalado en el apartado anterior, en las estaciones migratorias en ocasiones no sólo no se informa a los alojados sobre los derechos que

conforme a la legislación mexicana les asisten, sino que tampoco se llevan a cabo procedimientos que por mandato legal se deben desarrollar, como es el procedimiento de detección, identificación y asistencia a víctimas del delito; la posibilidad de regularizar su situación migratoria; solicitar la protección de ayuda a refugiados; entre otros. Muchos de estos procedimientos están al margen de las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la interpretación que de ella ha hecho la Corte Interamericana de Justicia.

De contar las Agencias consulares con personal especializado y enfocado a estos tipos de procedimientos, se evitaría una segunda victimización de los migrantes ahora por parte de las autoridades mexicanas ante lo complejo que para muchos de ellos pueden resultar los trámites; así, los migrantes tendrían mayor oportunidad de conocer las opciones legales con las que cuentan y decidir al respecto de una manera más informada, buscando un mayor beneficio para ellos y sus familiares (cuando con ellos viajen), y no decidiendo simplemente por el miedo e incertidumbre producidos por el desconocimiento de los derechos y por la necesidad de no continuar más tiempo “encerrados” en las estaciones migratorias. A su vez, este trabajo de los especialistas pasaría a sumar esfuerzos en el complicado engranaje de combate a la impunidad y a la delincuencia en nuestro país.

Como se ha señalado, en el modelo de Epp las estructuras de sostén para las personas o grupos vulnerables en el inicio y sostenimiento de un litigio, pueden ser gubernamentales o civiles, pero siempre internas. Claro que los Consulados y Agencias Consulares no se corresponden con la exigencia de Epp; sin embargo, se han incluido aquí considerando la importancia que la labor de este tipo de agencias tiene para cuando un connacional se encuentra en un país extranjero. Respecto del trabajo de las agencias de los Estados de Guatemala, Honduras y El Salvador instaladas en Acayucan y El Puerto de Veracruz, hemos visto que de momento carecen de capacidad técnica y financiera para prestar apoyo a sus nacionales en materia de acceso a la justicia. Pese a la cercanía y buenas relaciones que dicen mantener con las autoridades mexicanas, en particular con los fiscales, el soporte brindado es básicamente para la identificación de la nacionalidad de los denunciados, y la recepción posterior de las notificaciones respecto de los avances del procedimiento. Si bien el problema de acceso a la justicia para migrantes, es algo que le corresponde atender al Estado mexicano y no a los Estados centroamericanos, es también un derecho de los ciudadanos ser asistidos por éstas cuando se encuentren fuera de su

territorio. De ahí que los gobiernos de estos países deban darse a la tarea de buscar mecanismos para favorecer el adecuado desarrollo de los procedimientos de procuración de justicia donde se encuentre involucrado uno de sus nacionales.

7.6 La promoción de los derechos de los migrantes

En el análisis de Charles Epp la conciencia popular de los derechos implica el arraigamiento cultural de una nueva forma de concebir algunos derechos o la realidad: o bien se cree que existen nuevos derechos que deben ser reconocidos, o bien se exige que el contenido de ciertas normas se deje de lado pues se considera que ya no se corresponden con la realidad que buscan regular. Este elemento tiene que ver, entre otras cosas, con la información de que disponen las personas acerca de cuáles son sus derechos y cuáles las instituciones o procedimientos mediante los que pueden ejercerlos, por lo cual, mucho tiempo se consideró que el conocimiento y ejercicio de los derechos eran responsabilidad únicamente de sus titulares. Sin embargo, con base en los derechos humanos el desarrollo de la conciencia de los derechos exige un papel activo por parte del Estado para dar a conocer a las personas sus derechos, las instituciones y los procedimientos implementados para que puedan ejercerlos, lo que corresponde con sus obligaciones de promover los derechos (véase apartado 3.4). Con ello se delimitan las obligaciones del Estado al respecto y se deja de centrar la responsabilidad en la población considerando simplemente que “no ejercen sus derechos porque no quieren”.

Hasta ahora han sido varios los esfuerzos realizados por las autoridades federales principalmente, para dar a conocer a las personas migrantes los derechos de que son titulares, así como las instituciones y los procedimientos ante y a través de los cuales pueden buscar hacerlos efectivos. Sin embargo, como se mostró en el capítulo anterior, en materia de acceso a la justicia se continúa con un marcado déficit de denuncias, por lo cual es necesario revisar esos esfuerzos para saber si están o no siendo suficientes. Sin duda, resulta complicado para los migrantes desarrollar una conciencia individual y colectiva de sus derechos debido a sus particulares circunstancias, de ahí que las actividades del Estado resulten fundamentales para ello. Así, en este apartado, además de dar cuenta de las iniciativas estatales para la promoción y difusión de los derechos de los migrantes, se

ha buscado también discutir los obstáculos de los migrantes que complican su acercamiento a las instancias de justicia.

La creación de normas, instituciones y procedimientos para el ejercicio, protección y defensa de los derechos de las personas puede devenir en su inoperatividad si los titulares de los derechos no hacen uso de ellos. Mas el poco uso de esas medidas puede no necesariamente estar relacionado con la falta de interés de los particulares. En Estados con una fuerte tradición autoritaria como lo han sido la mayoría de los países latinoamericanos la desconfianza en las instituciones estatales es un factor que incide de manera negativa en su uso por parte de los ciudadanos. Pero también el desconocimiento de los derechos de los que se es titular, así como de los órganos y procedimientos para ejercerlos, puede dar lugar a un resultado negativo de su empleo. De ahí que, además de las obligaciones de respetarlos, protegerlos y garantizarlos, los derechos humanos impongan a los Estados la obligación de promoverlos, es decir, darlos a conocer a la sociedad, en particular a quienes son los titulares de esos derechos para que hagan uso de ellos, y a las autoridades que de manera directa están relacionadas con el ejercicio de ese derecho a fin de que el mismo se pueda ejercer.

Así, la promoción de los derechos humanos debe entenderse como aquellas estrategias a través de las cuales se busca dar a conocer los derechos para alcanzar, como consecuencia, un mayor ejercicio de los mismos por parte de sus titulares, impulsándose así un proceso de empoderamiento de los titulares de los derechos para hacer uso de las normas, instituciones y procedimientos para ello implementadas. En materia de acceso a la justicia la promoción de los derechos estará relacionada de manera directa con publicitar las instancias a las cuales se puede recurrir, el tipo de trámite y auxilio que pueden prestar tales instituciones, el poder y orden de gobierno del cual dependen, su ubicación geográfica, teléfonos, páginas web de auxilio, entre otros.

En ese sentido, se pueden observar algunas estrategias a través de las cuales el Estado mexicano ha buscado dar a conocer a los migrantes los derechos de que son titulares. En las estaciones migratorias, por ejemplo, los migrantes reciben el primer día de ingreso un tríptico con información general de lo que será su estancia, posible duración de la misma, separación de los espacios de dormitorio por edad y sexo, horas de comida, servicios médicos con los que se cuenta; también se les informa sobre sus derechos, tales como

la posibilidad de adherirse al programa de repatriación voluntaria. En materia de acceso a la justicia, sin embargo, no siempre se les informan los beneficios a los que pueden adherirse cuando han sido víctimas de un delito (véase apartado 6.4). También se puede observar que al interior de las estaciones migratorias se han instalado carteles con la misma información de los trípticos o folletos informativos, como se pudo constatar en la visita que se realizó a las instalaciones de Acayucan y el Puerto de Veracruz.

Los cuerpos que han resultado por demás importante para auxiliar a los migrantes en su tránsito, pero también para informarles sobre algunos de sus derechos han sido los llamados Grupos Beta. Aunque las actividades que tienen encomendadas son diversas (véase apartado 7.1), el trabajo de promoción de los derechos humanos que realizan estos grupos es importante dada la presencia que tienen en los puntos señalados hasta ahora como los más violentos para los migrantes: la zona de ingreso en la frontera sur, la ruta del Golfo donde se ubica el estado de Veracruz, y la frontera norte con Estados Unidos. Dentro de sus actividades de promoción de los derechos de los migrantes, los elementos del Grupo Beta distribuyen también entre los conjuntos de migrantes pequeños panfletos con información acerca de los riesgos del tránsito, las posibles rutas según la línea ferroviaria, así como también de qué autoridades están legalmente facultados para “asegurarlos” y llevarles a una estación migratoria; algunos de los panfletos también incluyen información sobre la asistencia médica gratuita que pueden recibir en casos de emergencia, y sobre el derecho a presentar denuncias públicas en caso de ser víctimas de algún delito en su tránsito por México.

Ante la importancia de dar a conocer a los migrantes sus derechos, algunos organismos internacionales de derechos humanos se han dado a la tarea de crear programas con tal objetivo. Naciones Unidas ha implementado en México el llamado Programa Conjunto de Migrantes en Tránsito (PCTM) con la participación de varias de sus agencias como son la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estas organizaciones, cuentan con la asesoría técnica del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, con la Agencia de Naciones Unidas para las Mujeres y de la Organización Internacional del Trabajo.

En principio, el Programa está dirigido a los migrantes en tránsito por México con el objetivo de fomentar sus derechos humanos, pues conocer los derechos de que se es titular es el primer paso para poder ejercerlos. Dado que estos órganos han reconocido en los diversos informes los problemas de inseguridad, violencia e impunidad que afecta a este grupo de personas, el PCTM buscar poner especial atención a aquellos sujetos cuya condición resulta más vulnerable a esos hechos de violencia, como son como niños, niñas, adolescentes, mujeres, y en particular aquellos que han sido víctimas de trata, tráfico ilícito y secuestro; aunque también persigue brindar apoyo a los migrantes que han decidido iniciar trámites para solicitar asilo o refugio en el Estado mexicano.

En la actualidad este Programa tiene presencia en sólo en tres entidades del sur del país, que son Chiapas, Tabasco y Oaxaca. En Veracruz, pese a los niveles de violencia reportados en los informes de la CNDH y de diversas ONG's, aún no se ha implementado. El PCTM se apoya en varios órganos del Gobierno Federal como son la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Mientras que a nivel estatal el apoyo institucional se centra en las delegaciones del INM, en las Secretarías de los Gobiernos y de Salud de las entidades donde opera, en las instituciones de la Dirección para la atención integral de la Familia (DIF) y en las autoridades municipales. El objetivo de esta coordinación, es fortalecer las capacidades institucionales de estos órganos para que puedan brindar una mejor asistencia a las personas migrantes en tránsito. Para alcanzar este objetivo se han llevado a cabo talleres de capacitación, sensibilización y difusión de buenas prácticas de los servidores para un mejor trato dado a los migrantes, y se han planteado estrategias a desarrollar para la mejora en la documentación de información de los diversos servicios que prestan.

El Programa cuenta también con la participación de algunos albergues, comedores y organizaciones de la sociedad civil ubicados en las comunidades de tránsito, así como representaciones consulares de los Estados centroamericanos en esas tres entidades; y busca apoyar a esos grupos en la mejora de sus capacidades organizacionales, a través de la capacitación en las actividades de planificación, gestión, y captación de fondos, pero también dotarles de conocimientos en temas de seguridad para proteger a su equipo de voluntariado y a los migrantes a quienes acogen en los refugios. La capacitación se ha

dado a través de talleres con los cuales a su vez se fortalece la red de albergues y la cooperación entre estos grupos de trabajo. Con apoyo de estos centros de ayuda a migrantes, el PNUD ha implementado también una campaña que busca sensibilizar a las comunidades y los vecinos aledaños a los albergues sobre los problemas, riesgos y vulnerabilidades a que se enfrentan las personas migrantes; este programa tiene especial importancia toda vez que el contexto de violencia en México ha alcanzado también a los defensores y activistas de derechos humanos, pues continúa habiendo cierta reticencia por parte de la sociedad para aceptar la apertura de los albergues y el trabajo que ahí se realiza a favor de los migrantes (véase apartado 7.4).

En julio de 2015 el PNUD inició la campaña “Te Acompañamos” a través de la cual se busca igualmente hacer un trabajo de sensibilización en la población mexicana respecto de las condiciones que enfrentan los migrantes en tránsito pero ya no sólo en las entidades fronterizas del sur, sino en todo el territorio nacional. Christopher Gascón, Representante de la OIM en México, reafirmó la importancia de la campaña, pues “la falta de información y la difusión de mensajes estereotipados y malintencionados generan riesgos para las personas migrantes, sus familias y los defensores de sus derechos”; también la entonces Directora General Adjunta de la Unidad de Política Migratoria de SEGOB, Paula Leite, reconoció la necesidad de eliminar los estereotipos que se imponen a los migrantes como “violentos criminales, y no a trabajadores movidos por la esperanza de un futuro mejor para ellos y sus familias” (Navarro, 2015). Sin embargo, de manera particular, la campaña persigue informar a los migrantes acerca de los derechos que les asisten conforme a la legislación nacional, y las instancias a las cuales se pueden acercar para solicitar información orientativa y apoyo de diversos tipos, lo cual explica el emblemático lema “Que la desinformación no sea un riesgo más”. Con esto se espera que los migrantes, al estar mejor informados, puedan prevenir algunas de las amenazas a las que suelen enfrentarse en el camino, reducir así su vulnerabilidad y, en su caso, empoderarlos legalmente para hacer uso de las instancias que tienen obligación de asistirles. La distribución de la información se da a través de folletos, así como de carteles, espectaculares y spots en las radios locales; aunque la mejor fuente de información es el voluntariado de las casas y albergues para migrantes.

Aunque la campaña “Te acompañamos” ha iniciado en las tres entidades donde ya tenía presencia el PCMT, desde antes de ella, varios de los grupos de apoyo (albergues,

comedores y casas del migrante) se habían dado a la tarea de informar a los migrantes sobre las posibles rutas a seguir, los riesgos de viajar sobre los vagones del tren, la violencia en ciertos puntos de las rutas, y sobre las autoridades a quienes acudir en caso de cierto tipo de problemas en el camino; esto lo hacían y, de hecho, continúan haciendo principalmente a través de murales y carteles elaborados por el voluntariado, que a pesar de lo rústico, contienen información valiosa y práctica para los viajeros.

Como se ha observado en este apartado, son varios los esfuerzos desde diversos frentes para dar a conocer a los migrantes los derechos que les asisten; sin embargo, debe reconocerse que esta es una labor que siempre estará inacabada y sobre la que hay que insistir para que, en efecto, los migrantes hagan uso del aparato institucional que se ha desplegado a su favor, obligándose así a los titulares de esos órganos a realizar la función que les ha sido encomendada.

Al analizar en este capítulo la asistencia legal que los migrantes en tránsito están recibiendo por parte de las agencias gubernamentales facultadas para ello, vemos que esta es insuficiente. Pese a los problemas que continúa presentando el marco legal aplicable respecto de los derechos de los migrantes, es posible ver que no es un problema de falta de competencia, sino de subejercicio de obligaciones por parte de estos órganos. Para Epp, de nada sirve contar con un marco legal adecuado, si no se cuenta con el soporte para activarlo; es el caso, en mayor o menor medida, de las agencias gubernamentales aquí analizadas. Por su parte, en el trabajo desarrollado desde la sociedad civil en Veracruz, vemos que aún son escasos los medios para prestar el apoyo legal en el sentido que aquí se ha enfocado. De hecho, sus recursos son pocos incluso para las actividades de apoyo con las que iniciaron y siguen brindando. Desde luego, como hemos visto, no significa que no se esfuercen de manera individual o coordinada para brindar otros apoyos a los migrantes. Mas de momento, el relacionado con la actividad de soporte legal está aún algo lejos de su alcance. Respecto de los Consulados y Agencias Consulares de Guatemala, Honduras y El Salvador, vemos que lo restringido de sus recursos financieros limita también la posibilidad de brindar de momento asistencia legal a sus connacionales en sus procesos de denuncia. Las actividades que de manera conjunta se podrían llevar a

cabo, se dificultan dado que los añejos conflictos políticos entre los tres países se trasladan con sus representantes consulares.

Finalmente, valga señalar que en lo que respecta al trabajo de promoción de los derechos humanos, en particular del derecho de acceso a la justicia, aunque hay esfuerzos por parte del Estado mexicano, en lo individual y en coordinación con otras agencias civiles e internacionales de derechos humanos, esta tarea difícilmente se puede dar por concluida dado que siempre hay nuevos migrantes que desconocen sus derechos, además de que aquellos que logran saber qué derechos poseen, no identifican a primera el alcance de los mismos y dudan de la capacidad de respuesta de las instituciones. Para el caso de los resultados por parte de los órganos referidos en este trabajo, en particular de las fiscalías especializadas, vemos que dicha duda es razonable. La promoción de los derechos no debe ser vista sólo como un trabajo de difusión de los derechos, sino de concientización de los mismos, direccionado tanto hacia los migrantes como hacia las autoridades con las que éstos tienen contacto, e incluso, a la sociedad mexicana en general.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Condiciones de acceso a la justicia para migrantes en tránsito: un balance general

En este trabajo se han analizado las condiciones de acceso a la justicia para migrantes en tránsito por el estado de Veracruz desde el enfoque propuesto por Charles Epp. Para las personas que forman parte de este flujo migratorio, el derecho de acceso a la justicia adquiere particular relevancia ante la persistencia de la violencia hacia ellos perpetrada, y ante la escasa persecución y castigo de los responsables.

Dado que por mandato constitucional la política migratoria recae directamente en el titular del Ejecutivo de la Unión, de manera tradicional los demás poderes y autoridades se habían mostrado más alineados a las disposiciones de aquél, que dispuestos a la protección de estas personas y sus derechos. Sin embargo, en la última década, la toma de acciones para atender las demandas de ampliación de derechos de los migrantes en tránsito ha involucrado también a las autoridades legislativas y judiciales del ámbito federal, así como a algunos gobiernos de las entidades federativas, en particular en lo que respecta a los problemas de inseguridad y acceso a la justicia. En esta última materia se observa cómo durante este periodo se ha transitado de un sistema en el que de manera expresa se negaba a los migrantes indocumentados el acceso a las instituciones de justicia, hacia otro en el que también de manera formal se les reconoce ese derecho con independencia de su situación migratoria. Para Epp, estos cambios en la esfera de derechos de un grupo vulnerable, implican necesariamente la convergencia de cuatro elementos concretos: el marco legal, el activismo judicial, la conciencia popular de los derechos y el trabajo de las estructuras de sostén tanto gubernamentales como de la sociedad civil. A través del empleo de estos elementos dirigidos a responder la pregunta inicial de investigación aquí planteada, esto es, cuáles son las condiciones que permiten o no el que los migrantes en tránsito puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia en tanto víctimas del delito en su tránsito por la entidad veracruzana, ha sido posible en este trabajo arribar a las siguientes conclusiones.

1. La primera condición que da lugar a que los migrantes no puedan ejercer de manera efectiva su derecho de acceso a la justicia, es el rechazo histórico hacia la migración que parece privar en México que se identifica plasmado en las leyes vigentes a lo largo

de su historia como nación independiente. Las leyes derogadas si bien no son ya elementos normativos obligatorios, sí son el reflejo del ambiente político y cultural en un determinado lugar y tiempo; y en este caso lo que reflejan son las tendencias xenófobas y discriminatorias que han sido parte característica de la nación mexicana desde los albores de su vida independiente. La actual legislación migratoria promulgada en 2011 y fruto de un intenso reclamo al Estado mexicano por parte de organizaciones civiles y organismos internacionales de derechos humanos para ampliar la esfera de derechos de los migrantes, aún conserva resabios que dificultan a los migrantes un efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la justicia. Para Epp, el ejercicio de derechos se dificulta si no se cuenta con las normas jurídicas adecuadas o si las mismas son insuficientes, como viene a ser el caso del actual marco jurídico migratorio, donde la falta de condiciones para el ejercicio de derechos se empieza a configurar desde el propio diseño legal.

2. Por su parte, los altos tribunales en México contribuyeron durante mucho tiempo a reforzar esa denegación del acceso a la justicia a través de su trabajo interpretativo. Estos órganos ciertamente no son los encargados de procesar en primera instancia los asuntos de carácter penal; sin embargo, sí son quienes tienen a su cargo la tutela de la Constitución y la convencionalidad; es decir, que tanto las leyes como los actos de autoridad respeten los derechos humanos de las personas. Del análisis hecho en este trabajo a las interpretaciones planteadas por los tribunales en materia migratoria se desprende que históricamente los altos tribunales mantuvieron un criterio más bien restrictivo de los derechos de los migrantes. Aunque durante la década anterior se generaron criterios jurisprudenciales a favor de los derechos humanos de los migrantes, esta interpretación fue la excepción y no la regla, pese a lo vigentes de los compromisos adquiridos por México en sede internacional en materia de derechos humanos. Se puede hablar así, de una denegación del derecho de acceso a la justicia para los migrantes indocumentados también por vía jurisprudencial.
3. De forma más reciente, a partir de las reformas en materia de derechos humanos y migración en 2011, el Poder Judicial de la Federación ha mostrado un cambio de postura respecto de los derechos humanos de los migrantes, y se ha mostrado más activo como difusor de los derechos de los migrantes entre su cuerpo de juzgadores. Así, en estrecha colaboración con las organizaciones civiles defensoras de migrantes,

elaboró el *Protocolo para quienes imparten justicia en casos en los que se hayan involucrados migrantes*. Al respecto, cabe señalar que el Protocolo efectivamente puede resultar una importante herramienta que facilite a todas las autoridades involucradas la aplicación de los más relevantes principios contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos; el problema al respecto es que el Protocolo no es de aplicación obligatoria. Pese a estos cambios, la labor interpretativa de los tribunales federales sigue presentando ambigüedades que pueden prestarse a interpretaciones en una línea más bien restrictiva, y no de defensa y protección de los derechos humanos de los migrantes.

4. No obstante, el hacer uso de las normas y del aparato judicial, señala Epp, requiere estructuras de soporte o sostén que puedan brindar acompañamiento legal a las personas durante el desarrollo de los procedimientos. Por parte del Estado mexicano, el aparato institucional vinculado a la atención y apoyo de migrantes que requieren hacer uso de las instituciones de acceso a la justicia se puede considerar bastante amplio. Del ámbito federal se ha abordado aquí el trabajo de autoridades como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Migración, en particular el trabajo que realiza a través de los cuerpos de protección a migrantes llamado Grupo Beta. En la esfera estatal se ha analizado el quehacer de la Comisión de Estatal de Derechos Humanos y de la Dirección General de Atención a Migrantes, ambas del Estado de Veracruz. En todos estos casos fue posible ver cómo aunque en ocasiones las atribuciones legales que les son conferidas son suficientes para desplegar acciones más activas en favor de los migrantes y sus derechos, persiste un subejercicio de las mismas por parte de estas autoridades. Esto no significa que la labor hasta ahora desempeñada no sea importante; lo es y en esa medida el trabajo de algunos de ellos, como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha sido decisivo para impulsar los cambios legales a favor de los migrantes. En el caso de los Grupos Beta hemos visto cómo aunque dentro de su competencia está brindar asesoría legal a los migrantes, su labor se ha inclinado más por la asistencia; esta última siempre más visible e inmediata, orientada hacia la subsistencia del migrante. De cierta forma, la actitud hasta cierto punto pasiva o de no ejercicio de sus facultades legales, se puede decir que conlleva implícita una alineación a la postura del Ejecutivo federal respecto de privilegiar el aseguramiento y deportación de los migrantes, antes que la protección de sus derechos.

5. En otros casos se halló aquí que lo que hay no es precisamente un subejercicio de funciones, sino un excedente de facultades legales, como en el caso del Instituto Nacional de Migración a través del procedimiento de identificación de víctimas. En lo que respecta al acceso a la justicia penal o procuración de justicia, la legislación le ha asignado un papel en apariencia coadyuvante de las fiscalías o agencias del ministerio público; pero como se pudo demostrar, en la práctica resulta ser un papel también protagónico, funcionando como una verdadera agencia calificadora, sustituyendo a las propias dependencias especializadas, lo cual resulta en detrimento de los derechos humanos de los migrantes. En primer lugar, porque se le han otorgado facultades que en la práctica representan el ejercicio de funciones que constitucionalmente son exclusivas de las agencias del ministerio público; y en segundo lugar, porque no existe un control adecuado de la investigación de hechos que resulta del procedimiento de identificación de víctimas a cargo del INM.

6. Por su parte, en el ámbito estatal, en concreto en el estado de Veracruz, hemos visto aquí que para la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección General de Atención a Migrantes, el acceso a la justicia para los migrantes ante los problemas de violencia de que son víctimas no se puede afirmar haya sido hasta ahora un tema prioritario en sus agendas. Al igual que las agencias federales antes señaladas, la labor de las estatales se halla menos orientada a la tan necesaria asistencia legal para acceder a las instancias de procuración de justicia. En el caso de la CEDHV el tema se inserta apenas en el recién terminado periodo de administración, donde se crea una unidad específica de atención a este grupo; sin embargo, las labores de dicha unidad no terminaron de definirse, y al parecer el quehacer de orientación legal y levantamiento de denuncias por agravios a migrantes en la entidad, terminan por no ser temas prioritarios en tal unidad, la cual desde luego, responde al interés por el que la propia Comisión decide tomar o dejar fuera un determinado tema. Con todo, es este periodo donde se da una mayor receptividad y apoyo por parte de este organismo al trabajo realizado en la entidad por el voluntariado de comedores, casas y albergues para migrantes, a quienes se les otorgó algún apoyo, principalmente en especie.

7. A su vez, el nacimiento de la Dirección General de Atención a Migrantes responde a otra realidad migratoria en la entidad, no a la de los migrantes en tránsito, por lo que

pese a la antigüedad de la misma y los cambios en su adscripción administrativa, estos migrantes continúan excluidos (al menos de manera formal) de las actividades de dicha Dirección. Al igual que la CEDHV, a través de esta agencia ha habido un acercamiento y cierto apoyo a las organizaciones civiles y religiosas de la entidad que brindan asistencia a los migrantes a través de su trabajo humanitario; ese apoyo ha consistido principalmente en suministros en especie, y es también visto como “un trabajo humanitario” que no se corresponde con las labores propias de la Dirección, según su titular. Tanto en caso de la Dirección como de la Comisión, es posible ver que las posibles acciones a desplegar para apoyar a los migrantes en tránsito en sus problemas para el acceso a la justicia cuando son víctimas del delito siguen estando condicionadas a las disposiciones del titular del Ejecutivo estatal, quien a su vez se ciñe a lo que demarca la política desplegada por Ejecutivo Federal; que en este caso, es una política de detención y expulsión.

8. Por su parte, los resultados de los órganos de procuración de justicia especializados en atención a migrantes resultan también cuestionables. Aunque desde 2002 los organismos internacionales recomendaron al Estado mexicano su creación, no fue sino hasta 2008 que la medida se empieza a implementar. En Veracruz, estos órganos inician actividades en 2011 y 2013, y como hemos podido constatar, presentan niveles bastante bajos de denuncia y de seguimiento de esas denuncias, lo que tiene varias explicaciones. Una es la poca o nula confianza de los migrantes hacia las autoridades en general, y en el caso de las fiscalías no es diferente, aspecto en el que ahondo líneas abajo; otro problema que se hizo presente en el desarrollo de este trabajo fue la confusión de competencias respecto de cuándo les corresponde a las fiscalías especializadas conocer del caso y cuándo corresponde dejarlo a los agentes ministeriales no especializados, o incluso a los federales. La delimitación de competencias, que se ha dado más en la práctica y por acuerdos entre los fiscales especializados que por mandato expreso de la ley, genera una situación de poca certeza para el denunciante, pero incluso también para las autoridades que podrían dejar de intervenir en un caso por considerar que no están facultadas según sus propios criterios de demarcación de competencias. La escasez de recursos materiales y humanos en lo que respecta a personal e infraestructura es también otro problema para los titulares de estas dependencias.

9. Otro aspecto que afecta el rendimiento de las fiscalías especializadas para la atención a migrantes en Veracruz, tiene que ver con la distancia desde donde realizan sus funciones respecto del lugar o posibles lugares de los hechos. En el caso específico de la fiscalía auxiliar de Acayucan, aunque se le ha ubicado más o menos cerca de uno de los corredores señalados como más peligrosos para los migrantes en la entidad (Sayula de Alemán-Acayucan-Coatzacoalcos), su ámbito territorial de acción comprende más de treinta municipios, lo que reduce la posibilidad de acercarse a cada caso en el momento preciso para atender a los afectados. Para lo que se refiere a la fiscalía de Xalapa, su ubicación no está ni cerca del otro corredor señalado como foco rojo (Córdoba-Orizaba-Río Blanco); de hecho, el traslado desde la capital del estado a esos municipios es de por lo menos cuatro horas, lo que hace aún menos probable atender los casos en el momento que se suscitan y brindar el apoyo debido a los migrantes.

10. Por su parte, en lo que se refiere a las estructuras de sostén no gubernamentales, sino ciudadanas, en este caso de originarios o radicados en la entidad veracruzana, vimos en este trabajo que el interés de los coordinadores y voluntarios para apoyar a los migrantes durante su tránsito por la entidad es real y permanente. El valioso trabajo de estas personas consiste principalmente en brindar apoyo humanitario, y deben ser creativos para acercarse los recursos generalmente escasos para ellos, mismos que obtienen sobre todo en especie a través de donaciones, y con ello brindan apoyo a los migrantes. Con su determinación estos grupos se han fortalecido en el tiempo y su trabajo ha sido reconocido no sólo a nivel nacional, sino también internacional; tal es el caso, por ejemplo, del trabajo de Norma Romero y su amplio equipo de voluntarias conformado por familiares y vecinas, todas ellas mejor conocidas como las Patronas (en Amatlán de los Reyes, Veracruz). Sin embargo, estos grupos a la fecha mantienen una estructura organizacional básica; el voluntariado tiene como característica principal su escasa cualificación y la prestación de su trabajo unas cuantas horas al día o a la semana, según sus posibilidades; a la fecha ninguno de ellos recibe recursos en dinero a manera de contraprestación por sus servicios, es una labor voluntaria en el extenso sentido de la palabra. Atendiendo a ello, resultan escasas o al menos reducidas las capacidades operativas de los grupos aquí estudiados (Las Patronas, Comedor de Medias Aguas, Albergue de Acayucan y Albergue de Coatzacoalcos),

para brindar apoyo o asesoría legal a los migrantes que debido a la violencia se ven en la necesidad de acercarse a las instancias de procuración de justicia.

11. Por su parte, los Estados centroamericanos son también conscientes de los niveles de violencia que afectan a sus connacionales en su tránsito por México y por la entidad veracruzana, de ahí que los tres principales emisores de migrantes (Guatemala, Honduras y Nicaragua) se hayan dado a la tarea de establecer Consulados y Agencias Consulares en diversas partes del territorio; siendo Veracruz la sede de tres Consulados (Puerto de Veracruz) y tres Agencias Consulares (Acayucan). Aunque estos órganos no pertenecen ni al Estado mexicano ni a las agencias de la sociedad civil, se decidió incluir aquí el análisis de su actividad considerando que su labor podría ser relevante en la asesoría que pudieran brindar a sus connacionales que se hayan visto afectados por las actividades de la delincuencia. Sin embargo, al igual que como sucede con los grupos de la sociedad civil, los recursos económicos, materiales y humanos son bastante limitados; de hecho, su implementación ha sido en parte posible gracias a que el gobierno del estado en Veracruz y el municipal en Acayucan, les han dotado de espacios gratuitos para que puedan operar. A la fecha su cartera no incluye asesores legales expertos en el área del derecho mexicano (ni migratorio, ni penal) para que puedan brindar este tipo de apoyo a los viajeros que lo pudieran requerir y servirles de soporte en el desahogo de los procedimientos ante los órganos de justicia. Aunque los representantes consulares afirman de manera categórica prestar toda la atención posible a sus connacionales, reconocen que sus posibilidades están bastante limitadas al respecto, en particular en el tópico que aquí se aborda.
12. En lo que respecta a la llamada cultura de los derechos, hemos señalado aquí que la negativa de las personas para acudir a las autoridades o, como en este caso, a las instituciones de procuración de justicia, si bien se involucra con una cultura de la no denuncia propia al parecer de todos los países latinoamericanos ante la desconfianza en las instituciones de justicia, no puede dejar de señalarse que involucra aspectos imputables al Estado mismo, en este caso al Estado mexicano a través de su deber de promoción de los derechos de los migrantes en general, y de las instituciones de acceso a la justicia en particular. Aunque existen iniciativas a través de las cuales se ha buscado dar a conocer a los migrantes en tránsito cuáles son sus derechos humanos, esta medida ha sido generalmente enfocada a lo que es conocer sus

derechos durante los procedimientos de aseguramiento por parte de las autoridades migratorias, así como hacerles saber los riesgos que parece lleva implícita su travesía al cruzar áreas peligrosas como desiertos, parajes poco habitados y ríos. Poco se ha publicitado la existencia y ubicación de las fiscalías especializadas, así como la atención que están obligadas a brindar; y aunque los viajeros, ya sea en los albergues, comedores, o casas de migrantes sepan de su existencia, ello no significa que el Estado mexicano no deba cumplimentar la obligación de promover los derechos humanos de los migrantes, en este caso, de la existencia de órganos especializados para atender uno de los principales problemas que más les afecta en su tránsito, como son los atentados de la delincuencia.

13. Pese a todo lo que se pueda decir acerca de las posibilidades y de la necesidad de que la sociedad civil (en lo colectivo) y los ciudadanos (en lo individual) se movilicen en la defensa de sus derechos, la realidad es que en materia de derechos humanos el principal obligado es el Estado; razón por la cual no debe éste ser descargado de su deber de investigar y sancionar hechos violatorios de estos derechos. En este sentido, debe recordarse que la figura de los derechos humanos nace justamente con la intención de ser utilizada como dique para contener el poder de los regímenes absolutistas; y se les utilizó para diseñar los sistemas de pesos y contrapesos que caracterizan los modelos democráticos contemporáneos, en donde son las propias instituciones estatales las que se controlan unas a otras. En materia de acceso a la justicia la situación no puede ser diferente, si bien las organizaciones de la sociedad civil han contribuido haciendo visible un problema que se había minimizado durante mucho tiempo, es el Estado mexicano el actor encargado de defender los derechos de las personas migrantes, aun y cuando se encuentren en situación migratoria irregular. Es por ello que se precisan las revisiones a la composición y el funcionamiento de las estructuras jurídicas y burocráticas que se han creado y se encuentran ya en funcionamiento, pero que no logran cumplir el propósito para el cual fueron creadas, como ha sido para el caso aquí expuesto.
14. Los problemas generales abordados en el punto anterior respecto de las condiciones legales e institucionales que complican el acceso a la justicia en materia penal para los migrantes, implican al mismo tiempo complicaciones u obstáculos para

éstos. Si bien en principio los problemas de acceso a la justicia no afectan únicamente a los migrantes en México, sino a prácticamente toda la población que entra en contacto con el sistema, es necesario señalar que, tal como sucede con otros grupos, existen condiciones que les afectan de manera particular. Aunque a lo largo de este trabajo se han expuesto algunos de estos obstáculos, a continuación se sistematizan con el propósito de alcanzar una mejor comprensión de los mismos y de tomarlos en cuenta como pendientes a atender por parte de las autoridades.

a) Temor a las represalias por parte de los grupos delictivos. Las probabilidades de que los migrantes sean víctimas de actos de violencia están presentes en la mayor parte de los puntos que conforman su ruta migratoria. Las organizaciones de la sociedad civil que han recabado testimonios de migrantes afectados por la violencia, dan cuenta de las intimidaciones y amenazas con las que los delincuentes les atemorizan, logrando así que en no pocas ocasiones se desistan en la intención de denunciar el delito de que fueron víctimas. El caso aquí presentado de las dos jóvenes hondureñas que fueron privadas de la vida en el estado de Chiapas luego de brindar su testimonio ante los agentes del ministerio público, es bastante ilustrativo en este sentido. Mientras no se afinen y apliquen los protocolos de protección a víctimas y testigos, éste seguirá constituyendo uno de los principales obstáculos para que los migrantes denuncien los delitos de que hayan sido víctimas o testigos en México.

b) Temor a la deportación y desconfianza hacia los órganos estatales. La política de detención y expulsión de migrantes desplegada por el Estado Mexicano desde la primera década de este siglo se refleja, como se ha expuesto aquí, en el aumento de centros de alojamiento o estaciones migratorias, así como en el incremento de migrantes “asegurados y alojados” en ellas, lo cual ha permeado todas las instituciones estatales y la sociedad mexicana cuyas prácticas discriminatorias afectan de múltiples formas a los migrantes. Pero además, ha permeado también en los migrantes mismos, ya que la primera medida de las autoridades será alojarlos por un tiempo –unas veces más prolongado que otras- en las estaciones migratorias, para posteriormente proceder a hacerles salir del país. Esta salida forzada del territorio nacional genera doble frustración en las personas migrantes, quienes además de haber sido víctimas del delito por parte de los delincuentes, ven malogrado su proyecto migratorio; para muchos, cierto es, hasta el siguiente intento; para otros más, de manera definitiva.

Muchos de los migrantes han asumido que su condición de indocumentados (o “ilegales” como aún muchos se autodenominan), con escasos recursos económicos de los cuales disponer, y provenientes de un país económicamente menos favorecido que México, les coloca en posición de inferioridad respecto de los mexicanos en general, pero sobre todo de las autoridades, de quienes se puede esperar cualquier cosa menos el auxilio que consideran sólo están obligados a brindar a los mexicanos.

Esta desconfianza de los migrantes hacia las autoridades mexicanas no se centra de manera exclusiva en los agentes migratorios y el proceso de deportación; se extiende a agentes de seguridad de los tres niveles de gobierno. Los abusos por parte de las autoridades han quedado arraigados en los relatos de los migrantes y forman parte ya de lo que me permito aquí denominar *cultura migratoria de supervivencia*; de ahí que esa desconfianza no sea infundada y se vea reforzada por el temor que los migrantes manifiestan sentir por su situación de irregularidad, desconocimiento de las leyes y las costumbres de México y, desde luego, de los lugares que van recorriendo en el camino.

c) Desconocimiento de sus derechos. Ante la negativa o renuencia de los migrantes para denunciar los delitos contra ellos perpetrados, se suele señalar el desconocimiento que tienen de sus derechos, en particular de su derecho a acudir ante las instancias de procuración de justicia. Sin embargo, debe recordarse que el ejercicio de cualquier derecho va necesariamente precedido del conocimiento del mismo, así como de las instituciones y procedimientos a través de los cuales se puede ejercer, hacer efectivo. En este punto se ha dejado constancia aquí que el Estado mexicano no ha sido persistente en dar a conocer a las personas migrantes los derechos que les asisten, en particular en lo que respecta a la presentación de una denuncia penal.

d) Carencia de recursos económicos, materiales y de tiempo. La falta de una cultura de la denuncia ha sido también otro de los factores señalados como problema y razón de la negativa de las personas migrantes a denunciar los hechos delictivos que les afectaron. De hecho, el Latinobarómetro señala que la ausencia de esta cultura de la denuncia se puede observar en prácticamente todos los países de la región. En efecto, algunos de los migrantes entrevistados hicieron comentarios como *si allá en nuestro país no hay quien nos escuche, aquí que somos ilegales, menos; así que para qué*

vamos con la autoridad. Me parece, sin embargo, que esta “falta de cultura de la denuncia” es más bien una consecuencia de los aspectos señalados anteriormente, como miedo a represalias por parte de los delincuentes, además de una arraigada desconfianza en las instituciones de justicia. Para los migrantes el estar precisamente en tránsito implica no contar con una residencia estable y, muchas de las veces, tampoco con los recursos económicos suficientes para sufragar un largo y complicado proceso penal. No son pocas las ocasiones en las que son familias enteras las que realizan el viaje, por lo que los gastos de todo tipo también se incrementan. Además, ante la siempre traumática experiencia de haber sido víctima de un delito, muchos migrantes prefieren regresar a su país de origen y abandonar su proyecto migratorio, considerando un sinsentido interponer una denuncia. Esto último vale también para quienes pese a esa experiencia, deciden continuar con su proyecto; en estos casos el continuar con su travesía es más importante, por lo que dejan pasar los hechos y prefieren no denunciar, tratando así de no ser detenidos por las autoridades migratorias y con ello evitar una posible e involuntaria salida del país, lo que también cercenaría su proyecto migratorio. Además, dado que este tipo de procesos suele prolongarse en el tiempo, para soportarlo los migrantes en tránsito tendrían, en su caso, que establecer una residencia temporal en las inmediaciones de la agencia que lleve el caso, a fin de estar al tanto de las diligencias que sea necesario desahogar, lo que necesariamente implica recursos materiales, económicos y de tiempo, de los que no siempre disponen.

e) *Falta de apoyo jurídico.* Como se ha expuesto más ampliamente en el apartado 7.4, las organizaciones no gubernamentales de Veracruz que prestan apoyo a los migrantes, se encuentran aún en crecimiento y sus condiciones son más bien modestas. Sus administradores y el voluntariado que las asiste realizan considerables esfuerzos para allegarse recursos con los cuales realizar su labor y, al menos de momento, estas organizaciones no cuentan con un departamento o área de apoyo jurídico para brindar asesoría de esta naturaleza a los migrantes que la requieran. Aunque desde el Estado se ha considerado que el sistema de procuración de justicia “camina solo” al centrar su movimiento en el trabajo realizado por los agentes del ministerio público y prácticamente excluyendo de los procedimientos al denunciante o querellante, los hechos han mostrado que esto casi nunca es así. En realidad, se requieren elementos externos a las agencias para que sus titulares se interesen en los

casos y “los hagan caminar”, tales como atraer el interés de la prensa para que el caso se haga notar, la aportación de pruebas, la solicitud expresa para la realización de peritajes, estar pendiente del desahogo de las diversas etapas del procedimiento, entre varios otros aspectos; todo ello, obliga a quienes quieren participar de manera activa con el agente del ministerio público en el desahogo de su caso, a contar con la asesoría de una persona con conocimientos y experiencia en el área. Sin embargo, y si bien los recursos de las organizaciones de asistencia a migrantes son limitados y les imposibilita de momento contar con un área legal para brindar asesoría al respecto, su tarea ha sido fundamental para visibilizar la violencia que afecta a estos viajeros en Veracruz y la falta de apoyo que reciben por parte del Estado.

Por parte de las estructuras de sostén del Estado, hemos visto un este mismo capítulo que persiste un subejercicio de funciones, pues el tema migratorio se ha politizado a tal grado que las autoridades encargadas de velar por los derechos humanos de este grupo apenas realizan algunas actividades que justifican su existencia, apoyando en lo mínimo al menor número de migrantes posibles, haciéndose así inalcanzables para los ellos o por lo menos inefectivos.

f) Reticencia por parte de algunas autoridades para respetar los derechos humanos de los migrantes. Como se ha señalado en el inciso b), el temor y la desconfianza que los migrantes manifiestan sentir hacia las autoridades mexicanas no son infundados. En el desarrollo de este trabajo ha sido posible escuchar directamente de algunas autoridades el rechazo hacia personas en estas condiciones, frente a cuyos problemas o contingencias es mejor hacer caso omiso (dejar que sigan su camino, dijo uno de ellos) que involucrarse en los mismos: *Vienen aquí nada más a traer sus problemas. Luego se pelean entre ellos y dicen que quieren denunciar, pero son ilegales. Mejor les decimos que sigan su camino, que no se metan en problemas,* comentó un agente de policía en Orizaba. Algunas autoridades prefieren no involucrarse con los migrantes y apoyarles en los problemas que pudieran estar enfrentando. Al mismo tiempo, la negativa de algunas autoridades de auxiliarles cuando lo solicitan, de extorsionarles cuando les es posible, e incluso de “saberse” entre los migrantes de la colusión de algunas autoridades con integrantes de grupos delictivos, son otras razones del porqué los migrantes deciden no denunciar, y esto es porque simplemente no confían en las autoridades.

B. Recomendaciones y retos para autoridades y sociedad

Durante el análisis de cada uno de los aspectos aquí abordados (análisis legal, activismo judicial, estructuras de sostén, promoción de los derechos), además de explicarse los problemas que en cada uno explícita o implícitamente están generando condiciones poco afortunadas para que los migrantes accedan al sistema de procuración de justicia, se fueron esbozando algunas consideraciones para mejorar dicha actividad; sin embargo, me parece que hay aspectos que bien merecen retomarse de manera sistematizada, esperando que, de uno u otro modo, puedan llegar a quienes estén en posibilidades de incidir en su instrumentación.

El primer punto que quiero destacar está referido a los tres Poderes de la Unión para que en cada uno desde sus ámbitos formales y materiales de competencia, lleven a cabo una armonización adecuada de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos de los migrantes. Ésta es hoy una tarea que por mandato constitucional compete a todas las autoridades; aunque instrumentalmente las acciones en materia migratoria marquen una tendencia hacia el no respeto por la persona y derechos de los migrantes en tránsito por México, el Legislativo y el Judicial están en posibilidades ya de revertirlas. Al primero le ha de corresponder no esperar que las iniciativas lleguen desde el Gobierno Federal, sino generarlas en su seno. En materia de acceso a la justicia, si bien ha sido un gran paso el establecer tal derecho con independencia de la situación migratoria de la persona, se debe reconocer que aún subsisten obstáculos plasmados desde la normatividad, como es el caso del procedimiento de identificación de víctimas cuya realización está a cargo de los elementos del Instituto Nacional de Migración. Dicho procedimiento, tal cual está planteado, no sólo representa un obstáculo para que los migrantes busquen hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia, sino que en sí mismo viene a ser inconstitucional al dotar de facultades exclusivas de las agencias del ministerio público a una autoridad migratoria; de ahí que el Legislativo se encuentre en la obligación de revisar esas disposiciones, y armonizar el procedimiento a la legislación internacional de derechos humanos de manera que, en efecto, apoye a los migrantes víctimas de la delincuencia a plantear su denuncia, y se deje de generar una segunda victimización como en la actualidad está ocurriendo.

En el mismo aspecto, los órganos del Poder Judicial tienen también una tarea pendiente, pues si bien es cierto que no ostentan facultades para propiamente reformar la legislación migratoria, sí las tienen para intervenir en la interpretación de dicha normatividad y armonizarla con las disposiciones internacionales de derechos humanos. Como vimos en este trabajo, el cambio de postura (en lo que respecta a la protección de los derechos de los migrantes) en los integrantes del Poder Judicial de la Federación, se puede medir en un antes y un después de las reformas en materias de migración y de derechos humanos de 2011. Sin embargo, se debe reconocer que pese a ese cambio de postura, la Suprema Corte de Justicia parece considerar alcanzada su máxima expresión en lo que respecta a la protección de los derechos humanos de los migrantes a través de la publicación del *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia a personas migrantes y sujetos de protección internacional*. Como se ha señalado en el trabajo, se requiere una postura seria y de autocrítica por parte de la Suprema Corte para reconocer que es necesario que los juzgadores lleven a cabo interpretaciones más incluyentes y flexibles para que en efecto se asegure el respeto de los derechos de los migrantes; más allá del Protocolo, se recomienda al Poder Judicial cumplimentar los compromisos asumidos en instancias internacionales y diseñar una política judicial a favor de los migrantes, planteando los objetivos, principios, lineamientos estratégicos y de implementación, dirigida a mejorar el acceso a la justicia para personas migrantes en México. Además, es necesario también que la Suprema Corte por cuenta propia atraiga, cuando le sea posible, casos en los que estén involucrados derechos de los migrantes para ir generando la jurisprudencia oportuna que sirva de base de interpretación a los demás jueces y autoridades; las implicaciones señaladas en torno al procedimiento de identificación a víctimas es una oportunidad para ello.

Por parte del Gobierno Federal, como encargado de delinear y aplicar la política migratoria del Estado mexicano, son aún mayores las oportunidades de asegurar un trato digno y respetuoso a la persona y derechos de los migrantes, y de su derecho de acceso a la justicia. Hasta ahora, se puede decir que se ha jugado en dos bandos. Por un lado, se llevan a cabo algunas acciones que parecen buscar el respecto a los derechos humanos de los migrantes, como es precisamente el despliegue institucional y legal para acercarlos a las instituciones de procuración de justicia; mas por el otro, se instrumentan y activan medidas que pasan por alto dichos derechos bajo el argumento de la seguridad nacional. Es en parte esta falta de coherencia lo que impide que los cambios a favor de los derechos

de los migrantes terminen de permear a todas las autoridades, principalmente en las migratorias y de seguridad que son las de mayor contacto con los migrantes, y las cuales dependen del Ejecutivo (federal y estatales).

Un punto necesario de partida para el Ejecutivo Federal puede ser la tan necesaria eliminación de las reservas que se continúan teniendo respecto del principal instrumento internacional de protección de los derechos humanos de los migrantes. Este paso ayudaría a ir dotando de un sentido real y no sólo retórico al discurso sostenido de protección de los derechos de los migrantes en México; de tal forma que la armonización de esta normatividad al interior del sistema legal se tendría así que dar con mayor celeridad. Esto es por demás importante dado que si bien en principio el principal instrumento legal relativo es en la actualidad la nueva ley de migración, operativamente es a través de instrumentos administrativos (como reglamentos, acuerdos, y circulares) que se terminan de demarcar las pautas procedimentales a seguir en esta y muchas otras materias; de ahí la importancia y necesidad de que esta normatividad administrativa observe también las disposiciones internacionales de derechos humanos y en ello, el Ejecutivo tiene un papel fundamental. La instrumentalización de procedimientos y órganos especializados en materia de acceso a la justicia se basa precisamente en tales facultades, mismas que son en parte delegables.

Así es como nace la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la Procuraduría General de la República, respecto de la cual, como hemos señalado, es muy pronto para generar consideraciones en torno a su funcionamiento, aunque sí es posible proyectar que al nacer como parte de un sistema de procuración de justicia deficiente, los problemas que le son propios a éste, pronto se reflejen también en ella.

A nivel estatal, las fiscalías especializadas creadas con anuencia de los gobernadores y a través de acuerdos emitidos por los titulares de las Procuradurías, parecen ya contar también con los mismos problemas de falta de resultados. Para el caso de las fiscalías especializadas en Veracruz, se identificaron aquí algunas de las situaciones que es necesario subsanar para mejorar su atención para con los migrantes. Una de ellas es la falta de claridad en la delimitación de competencias, pues como se ha señalado, prefijar qué les corresponde y qué no les corresponde conocer a estas fiscalías especializadas, cuándo iniciar o no una averiguación, cuándo atraerla o dejarla continuar con el agente ministerial que la iniciara, son aspectos que se han delimitado más bien en la práctica de

dichos órganos, y que no dejan de generar confusiones y conflictos a la hora de iniciar cada carpeta de investigación. De ahí la recomendación de dar certeza a los titulares de estos órganos y los usuarios, es decir, las personas migrantes, respecto de delimitar con mayor precisión las competencias de estos órganos. Mas no todos los problemas operativos devienen de esta incertidumbre normativa; la falta de recursos materiales y humanos es también una deficiencia que afecta en su rendimiento. Si en efecto se ha querido dotar a los migrantes de un órgano especializado a sus necesidades y circunstancias, dichos órganos deben contar con los insumos presupuestarios y de personal que son necesarios para optimizar sus capacidades. De igual modo, además del perfil de experiencia dentro del sistema de procuración de justicia, es necesario que tanto el titular del órgano como su equipo de apoyo, se encuentren especializados y actualizados en materia migratoria y de derechos humanos, así como sensibilizados respecto de los problemas que afectan a quienes acuden a ellos. Con todo, es importante reconocer que, aun de ser tenidas en cuenta estas y otras recomendaciones que pudieran plantearse, poco efecto tendrán si políticamente se quiere mantener a estos órganos con los bajos niveles de eficiencia como estrategia para desalentar y contener estos flujos migratorios.

Por otro lado, ante algunos de los problemas identificados que afectan el rendimiento de los demás órganos y organismos gubernamentales considerados aquí como estructuras de sostén, ameritan también algunas recomendaciones. En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aunque se ensalza la labor que a favor de los migrantes viene realizando, y la cercanía que ha mantenido con varios grupos defensores de los derechos de los migrantes, es necesario reconocer que debe romper cierta inercia que le ha caracterizado frente a las decisiones del Ejecutivo federal e impulsar desde la plataforma que le permite el mismo aparato legal los cambios pertinentes para mejorar las condiciones de acceso a la justicia para migrantes; ser más determinada tanto al momento de plantear sus recomendaciones, como en la toma de decisiones para dar a conocer a las agencias investigadoras del ministerio público o fiscalías especializadas de atención a migrantes los hechos delictivos de que tiene conocimiento, así sea que recaigan en servidores o funcionarios públicos de cualquier rango; pues en ocasiones se deja esa decisión al superior jerárquico de la autoridad señalada como violadora de derechos humanos, reservándose así por lo general la investigación al ámbito interno, manteniendo la impunidad y desprotegiendo a las víctimas. El subejercicio de funciones debe dejarse de lado.

La anterior observación me parece que aplica también para el caso de los elementos de los Grupos Beta, donde se observa de igual modo un subejercicio de funciones en el área legal. Las labores de rescate, auxilio y apoyo humanitario por las que son reconocidos estos grupos, se han privilegiado quizá por la proyección mediática que con las mismas se puede alcanzar. La obligación de brindar asesoría legal no sólo se ha minimizado, sino casi que suprimido. Uno de los entrevistados aseguró que en la actual administración federal, la del Presidente Enrique Peña Nieto, los Grupos Beta tienen indicaciones de cumplimentar al mínimo sus funciones por órdenes directas de éste. Una “orden” de esta naturaleza, contraviene disposiciones legales y constitucionales, y atenta contra los derechos de los migrantes; aunque explica o ayuda en parte a entender el tránsito de estos grupos hacia un enfoque policíaco, lo que muestran de nueva cuenta la falta de coherencia entre el discurso de protección y salvaguarda de los derechos de los migrantes, y las acciones y prácticas que refuerzan la postura tan cerrada a la migración (particularmente la indocumentada) que ha mantenido México. Es importante que se capacite a los Grupos Beta respecto de la asesoría legal que están en la obligación de dar a los migrantes, y se agilicen los procedimientos para que puedan hacerlo sin requerir la autorización del jefe del grupo como hasta ahora lo marca la ley. En la actualidad el brindar dicha asesoría o de dar aviso a los agentes del ministerio público de la comisión de hechos probablemente delictuosos, e incluso acompañar a la víctima a presentar su denuncia, son obligaciones que han tomado un tinte político y, si llegan a realizarlas sin anuencia de su superior jerárquico, las represalias no se hacen esperar, llegando incluso hasta la separación del cargo. Es importante además que tales procedimientos se despolitizen y agilicen para que se puedan llevar a cabo de manera óptima a favor de los migrantes afectados; pues de hecho, la intervención de estos elementos puede hacer la diferencia entre una denuncia planteada en tiempo que facilite la investigación de los hechos, y la identificación y detención de los responsables. La propuesta va pues en el sentido de capacitar en el tema a los elementos de estos grupos, y eliminar del procedimiento la autorización que deben recabar de su superior jerárquico para proceder a presentar una denuncia por hechos probablemente delictuosos cometidos en contra de migrantes; una nota de aviso para que conste en los expedientes, sin duda sería suficiente y despolitiza (en parte) esta obligación legal, además de dotar de algo de autonomía a sus elementos para actuar conforme a lo que la normatividad le exige.

Respecto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, me parece que las recomendaciones planteadas para la CNDH le son igualmente válidas, pues ésta no termina tampoco de asumir su postura de órgano autónomo del ejecutivo en turno. Tal como han señalado los expertos, es posible ver que en algunos casos para que la Comisión Estatal considere pertinente abordar un tema o problemática específica, se requiere primero que el gobierno del Estado lo reconozca como tal, para posteriormente sumarse a afirmar que debe ser atendido. Así se pudo observar que fue también en el caso de los problemas de violencia hacia los migrantes; donde el tema se empezó a considerar hasta que tuvo la atención del Gobernador Fidel Herrera primero, y Javier Duarte, después. En este sentido la recomendación que pudiera hacerse a este órgano es la de asumir su deber de defensor del pueblo, para que de manera plena y cabal ejerza las facultades de orientar legalmente a los migrantes afectados, y en su caso presente los avisos a las fiscalías especializadas para iniciar las averiguaciones cuando tenga conocimiento de que se han cometido hechos probablemente delictuosos, aun cuando ello pudiera tener implicaciones políticas por tratarse de autoridades de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

Por su parte, otro órgano que en efecto se encuentra realizando algunas actividades de diverso tipo a favor de la migración en tránsito, pero que lo concibe como trabajo humanitario por no estar dentro de sus facultades legales, es la llamada Dirección General de Atención a Migrantes. Este órgano, al igual que la Comisión Estatal de Derechos Humanos, empezó a interactuar con los grupos de la sociedad civil encargados de brindar apoyo a los migrantes, también hasta que el gobernador en turno Fidel Herrera reconoció el problema. A la fecha es poca la interacción entre esta Dirección y los migrantes en tránsito, y como su competencia no se ha ampliado, continúan señalando que las actividades que realizan a favor de estos migrantes tienen más bien un carácter altruista. Esta Dirección es una excelente oportunidad para, en efecto, implementar un programa integral de atención a migrantes en la entidad, de la mano con la Comisión Estatal y las fiscalías especializadas. El gobierno del estado y los titulares de la dirección así deben verlo, a fin de impulsar el ensanchamiento de las facultades de este órgano y de su estructura, pues en la actualidad sólo tienen oficinas en Xalapa, la capital del estado; mas su presencia se requiere por lo menos en las regiones de Acayucan-Coatzacoalcos, Veracruz Puerto, y Córdoba- Orizaba-Río Blanco. La atención que se proporciona por parte de este órgano debe dejar de ser vista como algo contingente y altruista, y empezar a verse

como parte de las acciones permanentes o planes estatales de atención integral a los migrantes, donde desde luego se incluya la asistencia legal y la vinculación con las fiscalías.

Por su parte, considerando la escasez de recursos con los que operan los grupos, albergues y comedores que apoyan a los migrantes en su tránsito por la entidad, y a cuyo trabajo nos asomamos en esta investigación, la recomendación que se puede plantear está básicamente encaminada a acercarse a las instituciones de educación superior, de quienes pueden obtener diversos tipos de apoyos para desarrollar e incluso mejorar su labor. A través de las instituciones de educación superior, sería posible contar con voluntarios y prestadores de servicio social de las diversas áreas que les puedan servir de apoyo en áreas también diversas. Una de éstas puede ser en la planeación y diseño en la mejora de la infraestructura de los lugares donde operan; otra, en la participación de convocatorias para la obtención de recursos gubernamentales y de organismos internacionales que brindan apoyo a los grupos defensores de derechos humanos en general; otra más en el área de salud considerando la atención que en ocasiones se requiere ante las lesiones que deben atender de los migrantes que llegan solicitando ese tipo de apoyo; otra área más sería en la operativa, apoyando en el diseño de sistemas de planeación, organización y operatividad que les ayuden a alcanzar mayor eficiencia en sus actividades; y desde luego, en el área del derecho para contar con personas con conocimientos de la legislación aplicable a fin de que puedan ofrecer este tipo de apoyo a los migrantes, el cual podría darse no sólo en materia migratoria, sino también, como hemos insistido aquí, en la tan importante procuración de justicia, y hasta la finalización de los casos en los tribunales

C. Vetas para el desarrollo de futuras investigaciones

Mejorar las condiciones de acceso a la justicia para personas migrantes conlleva implícita no sólo la parte instrumental; es necesario también, tomar en cuenta las aportaciones que desde la academia puedan proponerse. Considerando la relevancia y actualidad del tema, me permito plantear aquí algunas posibles vetas para futuras investigaciones al respecto.

En este trabajo me he centrado en el análisis de las condiciones normativas e instrumentales para que los migrantes accedan a las instituciones de procuración de

justicia a través de los elementos de análisis que integran el enfoque de Charles Epp; sin embargo, es importante reconocer que si bien la procuración de la justicia es una necesidad dadas las actuales condiciones de violencia hacia los migrantes en México y la impunidad que parece persistir a favor de los delincuentes, en realidad el desarrollo de las actividades de los migrantes en el territorio nacional afecta otros aspectos de su vida jurídica, como la laboral y la familiar. Aunque existen trabajos a través de los cuales es posible conocer las precarias condiciones de trabajo de los migrantes en la frontera sur, estos trabajos suelen no alcanzar a analizar cuestiones como en qué condiciones llegan a las instituciones de justicia laboral y qué sucede una vez que se han acercado a las mismas. Al mismo tiempo, las relaciones de pareja, parentesco, filiación, incumplimiento de las obligaciones alimentarias, entre varios otros aspectos del área del derecho civil denominada derecho de familia, pueden devenir en conflictos que afecten a personas migrantes y les coloquen en la necesidad de acudir a los juzgados de esta materia. Al respecto, la primera propuesta es considerar la posibilidad de analizar las condiciones de acceso a la justicia para migrantes en estas áreas de su vida y del derecho; además, la ventaja en este sentido es que dado que el desarrollo de estos procedimientos y la naturaleza misma de los conflictos tienen implícitos otros aspectos como son el de mantener (al menos por un corto tiempo) un lugar determinado de residencia, la investigación podría incluir estudios de caso y testimonios de los propios migrantes, importantes para conocer de viva voz cómo perciben los migrantes el acceso a esas instituciones de justicia, a lo que no fue posible acceder en esta investigación dado lo delicado de la materia y la secrecía con que se protegen los datos de los denunciantes en materia penal. La segunda propuesta es continuar con la aplicación del enfoque de Epp, que como hemos visto aquí, implica por lo menos cuatro elementos a partir de los cuales es posible desarrollar un análisis bastante amplio, que permitiría tanto analizar las deficiencias como identificar las áreas de oportunidad para mejorar las condiciones de acceso a la justicia para migrantes.

En el análisis de las condiciones de acceso a la justicia para migrantes víctimas de la delincuencia, al delimitar el estudio a lo que es la procuración de justicia centrando el trabajo en la operatividad de las fiscalías especializadas en la entidad veracruzana, si bien no se puede negar la relevancia de la información que fue posible analizar, resulta poco conveniente hacer afirmaciones generales o válidas para sus homólogas de las entidades federativas donde también se han aperturado. Por ello, me parece pertinente plantear el desarrollo de un trabajo más amplio a través del cual se puedan conocer de esos otros

órganos especializados, aspectos como los aquí abordados para las de Veracruz: proceso político de instalación, condiciones materiales de operatividad, problemas de delimitación de competencias, y autorrevisión de su trabajo por parte de los titulares de dichos órganos. El mismo trabajo será necesario realizar con la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la Procuraduría General de la República, pero también, me parece, con agencias ministeriales del fuero común ubicadas en entidades federativas que aún no cuentan con fiscalías especializadas, pero que presentan también elevados niveles de violencia hacia los migrantes, que son los casos de Puebla, Jalisco y Nayarit, por ejemplo. Si se continua con el enfoque de Epp, el estudio podrá incluir el análisis de las condiciones de apoyo que en materia de procuración de justicia pudieran estar brindando a los migrantes las casas, albergues y organizaciones defensoras de derechos humanos, para ayudarlos a presentar su denuncia, e impulsar y sostener el procedimiento e incluso, el juicio; lo que quizá arrojaría estrategias y modos de operar de algunas de ellas, que bien podrían plantearse como recomendaciones a aquellas que presentan los mayores problemas para ofrecer este tipo de apoyo, o incluso, para ofrecerlo desde el inicio de manera más efectiva, si es que aún no lo hacen.

Por otra parte, es importante no perder de vista que si bien este trabajo quedó delimitado a lo que es la procuración de justicia, debido a las complejidades de esta etapa, más que la preparación para el desarrollo de un juicio parece un paso insalvable que hace mínima la probabilidad de llegar al mismo. Con todo, es importante no olvidar que dicha probabilidad existe, por lo que ampliar el trabajo a los problemas que afectan a los migrantes durante el desarrollo del juicio, implica análisis representativos y pormenorizados de juzgados o tribunales, que sin duda arrojarán más luz sobre la temática. De igual modo, conviene también recordar que el desarrollo de los juicios se ubica o se puede ubicar como parte de los cambios en el sistema de justicia penal; de tal manera que su análisis puede dar lugar a entender si la reforma en materia de juicios orales facilita o entorpece todavía más las posibilidades de que los migrantes ejerzan este derecho.

Finalmente, dado que los escenarios políticos y sociales en los que se desenvuelven o buscan alcanzar los migrantes se están tornando cada vez más restrictivos, excluyentes y violentos, es importante no dejar de observar estas transformaciones y el impacto que pudieran tener en las necesidades de mejorar las condiciones de acceso a la justicia para

migrantes y, en su caso, las posibilidades de que se rediseñen los mecanismos que por ahora se han creado.

Lo que emerge de este trabajo, y las expectativas de mejora y de investigación señaladas, exigen a final de cuentas, una actitud menos pasiva del Estado y sus diversas agencias, en aras de dar cumplimiento al mandato establecido en la nueva ley de migración: la protección de la persona y derechos humanos de los migrantes. Buscar, pues, que el declarado derecho de acceso a la justicia sea en efecto tal, y no lo que hemos visto aquí, algo más parecido a una simulación de justicia.

FUENTES

A. BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor y Christian Courtis

2004 *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

Acevedo, Carlos

2008a “Los costos económicos de la violencia en El Salvador” en *América Latina Hoy*, no. 50, pp. 71-88.

2008b *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, El Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Aguilar, Carlos

2009 “¿Cómo y porqué del Golpe de Estado en Honduras? La sinopsis de un proceso de pacificación y democratización fallido en la región”, *Realidad*, no. 121, El Salvador, pp. 699-707, Disponible en <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4c8a68133f13411.comoyporque121.pdf>

Anaya Muñoz, Alejandro y Alan García Campos (Compiladores) (Presentación)

2014 *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos* Contraste con la situación en el país, México, ONU-DH México.

Andrade, Víctor

2012 “El poder judicial y el acceso a la justicia en Veracruz” en Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (coords.), *Diagnóstico de la violencia, la inseguridad y la justicia en Veracruz*, México, uv., pp. 271-288.

Angulo, Jacobo

2013 “El control difuso de convencionalidad en México”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 35, México, Poder Judicial de la Federación, pp. 71-90.

Ara Pinilla, Ignacio

1990 *Las transformaciones de los derechos humanos*, Taurus, Madrid.

Armijo, Natalia

2011 “Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad” en Natalia Armijo (editora) *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, CASEDE, pp. 35-51.

Armijo, Natalia, Raúl Benítez Manaut y Athanasios Hristoulas,

2010 “Las maras en el triángulo de seguridad Centroamérica-México-Estados Unidos”, en Carlos Barrachina (coordinador), *Democracias en transición en Honduras y*

Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa, México, Universidad de Quintana Roo-Plaza y Valdés, pp.

Arendt, Hannah

1998 *Los orígenes del totalitarismo*, Grupo Santillan, Madrid.

Artola, Juan

2008 “Las migraciones en la agenda internacional” en Daniel Villafuerte y María del Carmen García Aguilar (coordinadores), *Las migraciones en el sur de México y Centroamérica*, pp. 17-47.

Ayala Corao, Carlos M.

2003 *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.

Báez, José Francisco

2013 “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011” en *Una voz pro persona*, año 1, no.1, México, UV, pp. 29-40.

Banco Mundial

2011 *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, Washington D.C., Banco Mundial.

2010 *Crimen y violencia en Centroamérica*. Vol. II, Washington D.C., Banco Mundial.

Barrachina, Carlos

2015 “Democracia, política y violencia en Honduras (2006-2014)” en *Península*, volumen xi, número 1, enero-junio 2016, Mérida, unam, pp. 25-64.

Barrachina, Carlos, Jimmy Ramos y Alejandro Monjaraz

2013 “Quintana Roo en el contexto migratorio mexicano” en Enrique Baltar, María da Gloria Marroni y Daniel Villafuerte (coords.), *Viejas y nuevas migraciones forzadas en el sur de México, Centroamérica y el Caribe*, México, UQROO, pp. 269-314.

Barrachina, Carlos y Alejandro Monjaraz, Jimmy Ramos y Diana Sánchez

2013 “Dinámicas fronterizas del Petén Guatemalteco y los estados mexicanos de Tabasco, Campeche y Quintana Roo” en Daniel Villafuerte, Enrique Baltar y Gloria Marroni, *Viejas y nuevas migraciones forzadas en el sur de México, Centroamérica y el Caribe*, México, UQROO, pp. 245-268.

Barrachina, Carlos y Rubén Torres

2015 “Presentación. Procesos políticos en Centroamérica” en *Península*, volumen xi, número 1, enero-junio 2016, Mérida, unam, pp. 21-23.

Bauböck, Rainer

2013 “teoría política normativa e investigación empírica”, Donattella della Porta y Michael Keating (editores), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, Madrid, Akal.

Behrens, Benedikt

2003 “Consulado General de México en Marsella Bajo Gilberto Bosques y la huida del sur de Francia de exiliados germanoparlantes 1940-1942”, *Tzintzun. Revista de estudios históricos*, no. 37, enero-junio, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 147-166.

Benhabib, Seyla

2005 *Los derechos de los otros*, Barcelonm, Gedisa.

Becerra Ramírez, Manuel

2005 “El artículo 33 constitucional en el siglo xx”, David Cienfuegos Salgado y Miguel López Olvera (Coordinadores), *Estudio en homenaje a don José Fernández Ruiz*, México, UNAM, pp. 59-82.

Berumen, Salvador, Juan Carlos Narváez y Luis Felipe Ramos

2012 “La migración centroamericana de tránsito irregular por México. Una aproximación a partir de los registros administrativos y otras fuentes de información” en Ernesto Rodríguez, Luz María Salazar y Graciela Martínez, *Construyendo estadísticas. Movilidad y migración internacional en México*, México: Secretaría de Gobernación, pp. 89-134.

Bobbio, Norberto

2008 “El problema de la guerra y las vías de la paz” en *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Gedisa, Barcelona, pp. 21-93.

1991 *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, Madrid.

Bustamante, Jorge

2002 *Migración internacional y derechos humanos*, UNAM, Méxco.

Camacho, Daniel

1987 “Centroamérica: la paz, la guerra y los movimientos sociales” en *Ciencias Sociales*, no. 18, Costa Rica, pp. 7-18.

Cançado Trindade, Antônio Augusto

2007 “La ampliación del contenido material del ius cogens”, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIV_curso_derecho_internacional_2007_Antonio_Augusto_Cancado_Trindade.pdf

Calderón Chelius, Leticia

- 2010 *Los superhéroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, México, Instituto José Luis Mora.
- 2007 “En busca del voto perdido.: análisis del resultado del voto en el exterior en la elección presidencial mexicana de 2006” en Cecilia Imaz (coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, México, UNAM, pp. 199-2014.

Calleros Alarcon, Juan Carlos

- 2009 *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, México, segob-inmi.

Capelletti, Mauro y Bryan Garth

- 1996 *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE.

Carballo, Cristina, Enara Echart y Juncal Gillsanz

- 2011 “Rutas migratorias de tránsito en Marruecos, Mauritania y Senegal” en Enara Echart (coordinadora) *Migraciones en tránsito y derechos humanos*, Madrid, Catarata, pp. 20- 83.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises

- 2005 “Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos” en *Memorias del Seminario La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, SER- Delegación de la Comisión Europea en México, pp. 323-340.

Carpizo, Jorge

- 2001 *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

Carrasco González, Gonzalo

- 2013 “La migración centroamericana en su tránsito por México hacia Estados Unidos” en *Desacatos*, no. 83, enero-abril, México, UAM, pp. 169-194.

Casados, Estela

- 2015 “Documentando lo invisible: violencia feminicida en Veracruz” en *Memoria del Coloquio de Investigación en Género del Instituto Politécnico Nacional*, año 1, vol. 1, México, IPN, pp. 569-579.

Castillo, Manuel Ángel

- 1993 “Contexto regional y migraciones a la frontera sur de México”, *Secuencia*, no. 25, enero-abril, México, Instituto José Luis Mora, pp. 75-88.
- 2000 “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito” en *Papeles de población*, vol 6, no. 24, abril-junio, México, UAEM.
- 2007

Castles, Stephen

2010 "Migración irregular: causas, tipos y dimensiones", en *Migración y Desarrollo*, No. 15, segundo semestre, México, Universidad de Zacatecas, pp. 49-80.

Castles, Stephen y Mark J. Miller

2004 *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, MA Porrúa – INM.

Casillas Rodolfo

2015 La migración de algunos y la inseguridad de todos. Análisis y recomendaciones para pasar de la ficción al trato humanitario, Documentos de trabajo no. 2, México, ITAM.

2008 "Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades" en *Migración y desarrollo*, No.10, primer semestre, Universidad de Zacatecas, México, pp. 157-174.

2007 *Una vida discreta, fugaz y anónima, los centroamericanos transmigrantes en México*, México, CNDH y OIM.

1991 "Migraciones centroamericanas en México. Semblanza de un proceso social emergente", *Relaciones: Estudios de Historia y Sociedad*, México, El Colegio de Michoacán, no. 46, pp. 67-80.

Castilla Juárez, Karlos Artemio

2012 *Acceso efectivo a la justicia. Elementos y caracterización*, México, Porrúa.

Castillo, Jaime Roberto

2008 *Tejiendo redes frente al riesgo y la vulnerabilidad. Migrantes centroamericanos y organizaciones civiles de apoyo en Tapachula, Chiapas*, Tesis de maestría, Chiapas, México, CIESAS.

Castro, Óscar Arturo

2009 *Mujeres transmigrantes*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos.

Chávez Galindo, Ana María y Ricardo Landa Guevara

2011 "Migrantes en su paso por México. Nuevas problemáticas, rutas, estrategias y redes" en *Memoria del 3er Coloquio de Migración Internacional. Las migraciones regionales y extra-regionales en, hacia y desde Latinoamérica y El Caribe. Entre el mito y la realidad*, Chiapas, México. Documento disponible en http://www.humanindex.unam.mx/humanindex/fichas_pdf/detalle_ponencia.php?id=32908

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2015 *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

2014 *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

2000 *Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

2009 *Informes (Tabla)*

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (International Council on Human Rights Policy)

2010 *Irregular immigration, migrant smuggling and human rights: towards coherence*, Switzarland, International Council on Human Rights Policy.

Cordero, Blanca y Carlos Figueroa

2011 “Triturando a la humanidad: capitalismo, violencia y migración en el tránsito por México” en Daniel Villafuerte y María del C. García Aguilar (coords.), *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos. Lecturas desde el sur*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 127-165

Correa Cabrera, Guadalupe

2014 “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional” en *Migración y desarrollo*, Vol, 12, no. 22 enero-junio, México, Universidad de Zacatecas, pp. 147-171.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 08 de febrero de 2016, CIDH celebra creación de instancias para la protección de derechos de migrantes en México, Comunicado de prensa No. 009/16, disponible <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/008.asp>

Couso, Javier A.

2011 “La judicialización de la política chilena: la revolución de los derechos que nunca fue” en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell, *La judicialización de la política en América Latina*, México, Ciesas, pp. 21-146.

Cueva, de la, Mario

1996 *La idea del Estado*, México, FCE.

Delgado, Pedro Pablo

2013 *Apátridas, refugiados y migrantes. El derecho a la libre circulación*, México, FCE.

Delgado Parra, Concepción

2915 *Los dilemas de la ciudadanía moderna y la dignidad de los derechos humanos. De Arendt a Benhabib*, México, UACM-Gedisa.

Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel

2013 “El artículo 33 de la Constitución y la persecución de personas extranjeras” en Eduardo Ferrer McGregor, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (coords.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana II*, México, SCJM-UNAM, pp. 1634-1959.

Domingo, Pilar

2011 “Judicialización de la política: el cambio de papel político en el Poder Judicial en México” en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell, *La judicialización de la política en América Latina*, México, Ciesas, pp. 39-66.

Donnelly, Jack

1998 *Derechos humanos universales: teoría y práctica*, México, Ediciones Garnica.

DPLF-IDL

2009 *Obstáculos para el acceso a la justicia en las Américas*, Perú, Fundación Debido Proceso Legal (DPLF) - Instituto del Debido Proceso (IDL).

Douglas S. Massey, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino y J. Edward Taylor

2000 *Teorías de la migración internacional: una revisión y aproximación*, Disponible en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm>

Estévez, Ariadna

2014 *Derechos humanos, migración y conflicto: hacia una justicia global descolonizada*, México, UNAM.

Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica

2014 *Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2013-2014*, El Salvador, ERMADHC.

Epp, Charles

2013 *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*, Argentina, Siglo XXI.

Espash, Ralph y Daniel Hearing

2012 *Border Insecurity in Central America's Northern Triangle*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Farah Gebara, Mauricio

2012 *Cuando la vida está en otra parte. La migración indocumentada en México y Estados Unidos*, México, Miguen Ángel Porrúa.

Ferrandino, Álvaro

2004 “Acceso a la justicia”, en Luis Pasará (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, pp. 377-408.

Fioravanti, Maurizio

2003 *Derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Trotta.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión

2016 *Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión*, México, PGR.

Flores Castillo, Mariana

2001 “Experiencias positivas de la migración centroamericana en tránsito por México en localidades de Veracruz, Tabasco y Estado de México”, ponencia presentada en el *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad*, 18, 19 y 20 de mayo, Flacso-Quito, Ecuador, Disponible en:
http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaMarianaFlores.pdf

Gherardi, Natalia

2006 “Notas sobre acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: ¿un espacio de asistencia posible para las mujeres?” en Haydée Birgin y Beatriz Kohen (compiladoras), *El acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 129-175.

Ghosh, Bimal

2008 “*Derechos humanos y migración: el eslabón perdido*” en *Migración y desarrollo*, no. 10, primer semestre, México, Universidad de Zacatecas, pp. 37-63.

Giménez Romero, Carlos

2003 *¿Qué es la inmigración: problema u oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? ¿Multiculturalismo o interculturalidad?*, Barcelona, RBA Libros.

Gleizer, Daniela

2015 “Gilberto Bosques y el Consulado de México en Marsella (1940-1942). La burocracia en tiempo de guerra”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM, pp. 54-76.

Gómez Camacho, Juan José

2005 “Presentación de las Memorias” en *Memorias del Seminario La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, SER-Delegación de la Comisión Europea en México, pp. 11-16.

González, Nazario

2002 *Los derechos humanos en la historia*, México, Universidad de Barcelona.

González Murphy, Laura y Rey Koslowski

2011 *Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute.

Gortázar, Cristina y Mercedes Fernández

2011 “Marco jurídico existente aplicable a los derechos humanos de los migrantes en tránsito” en Enara Echart (coord.) *Migraciones en tránsito y derechos humanos*, Madrid, Catarata, pp. 84-138.

Guerrero, Ana Luisa

2014 *Filosofía política y derechos humanos*, México, UNAM.

Habermas, Jürgen

2010 *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*,

Hernández Valencia, Javier y Alejandro Anaya Muñoz (compiladores)

2014 *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación del país*, México, ACNUM.

Herrera-Lasso, Luis y Juan B. Artola

2011 “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes” en Natalia Armijo, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, CASEDE, pp. 11-34.

Human Rights Watch

2008 *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*, documento disponible en www.hrw.org

I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

2011 *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad. Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*, México, I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

Imaz, Cecilia

2007 “Ideas para la formulación de una política migratoria integral en México” en Cecilia Imaz (coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, México, UNAM, pp. 29-61.

Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde)

2013 *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de los derechos de las personas migrantes en México*, México, Insyde A. C.

Iñíguez Ramos, José Martín

2007 “Los flujos migratorios hacia Estados Unidos y el impacto de la Mara Salvatrucha y el Barrio XV3 en el estado de Veracruz” en Cecilia Ímaz Bayona (coordinadora), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, México, UNAM, pp. 256-287.

Jaitman, Laura e Iván Torre

2016 “Los costos directos de los homicidios” en Laura Jaitman (editora), *Los costos del crimen y la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 33-40.

Jewell, Todd, Natalia Melgar, David J. Molina y Máximo Rossi

2009 *Attitudes toward inmigrants: a cross-country perspective*, Uruguay, Universidad de la República, Departamento de Economía, Documento de trabajo no. 03/09.

Joloy, Daniel

2014 “La incorporación de estándares internacionales en la protección de personas defensoras de derechos humanos en México” en Alejandro Anaya Muñoz y Alan García Campos (comps.), *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos* Contraste con la situación en el país, México, ONU-DH México, pp. 35-56.

Knippen, José, Clay Boggs y Maureen Meyer, *Un camino incierto: justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra persona migrantes y refugiadas en México*, Informe de Investigación, México, WOLA y otros.

Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana

2015 *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*, Santiago de Chile, Latinobarómetro.

Long, Soraya

2013 *Los derechos humanos en Centroamérica en el siglo XXI: del golpe de Estado en Honduras (2009) al juzgamiento de Ríos Montt en Guatemala (2013)*, Hevios, Costa Rica, Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33833.pdf>

Lozano, Lucrecia y Raúl Benítez

1986 “De la contención pasiva a la guerra de baja intensidad en Nicaragua”, en *Cuadernos Políticos*, no. 47, México, pp. 75-88.

Luhmann, Niklas

2005 *El derecho de la sociedad*, México, Herder-Universidad Iberoamericana.

Macías Zapata, Gabriel (coord.)

2004 *El vacío imaginario: geopolítica de la ocupación territorial en el Caribe oriental mexicano*, México, CIESAS.

Magaloni, Ana Laura

2011 La Suprema Corte y el obsoleto sistema jurisprudencial constitucional, Cuadernos de trabajo, no. 57, México, CIDE.

2009 “El ministerio público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP” en Documentos de trabajo del CIDE, Número 42, México, CIDE.

2008 y Ana María Ibarra Olguín “La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada”, en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, no. 19 Julio - Diciembre 2008, México, UNAM.

Marconi, Guivanna

2008 “Ciudades en tránsito, guardianes del primer mundo –entre desafíos, contradicciones y compromisos-“, *VI Encuentro Anual de la RedGob*, Lisboa, 9-10 de diciembre.

Marroni, María da Gloria

2013 “Capital social, redes migratorias y ayuda humanitaria: ¿La seguridad a prueba en el tránsito de latinoamericanos por México?, en Enrique Baltar, María da Gloria Marroni y Daniel Villafuerte (coords.), *Viejas y nuevas migraciones forzadas en el sur de México, Centroamérica y el Caribe*, México, UQROO, pp. 143-172.

Martínez, Óscar

2012 *Los migrantes que no importan*, México, Sur+ Ediciones.

Martínez Pizarro, Jorge (Editor)

2008 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.

Martínez Pizarro, Jorge y Cristián Orrego Rivera

2016 *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*, Serie Población y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL.

Mata Codesal, Diana

2005 *Redefinición del concepto de “Cultura de la migración” a la luz del Enfoque Transnacional: la importancia de la Identidad*, disponible en [migrationist.com/images/Mata-Codesal\(CulturaMigracion\).pdf](http://migrationist.com/images/Mata-Codesal(CulturaMigracion).pdf)

- Medellín Urquiaga, Ximena
2013 *Principio pro persona*, México, CNDH-SCJN.
- Medina, Ignacio
1998 “Honduras entre militares y gobiernos civiles”, en Ignacio Medina, *Centroamérica: después de la guerra*, México, Fondo Editorial Universitario UDG, pp. 51-70.
- Medina Ignacio y Carmen García
1998 “De la guerra a la paz en Guatemala”, en Ignacio Medina, *Centroamérica: después de la guerra*, México, Fondo Editorial Universitario UDG, pp. 71-100.
- Mejía Aguilar, Juan Esteban
2014 *Migrantes desaparecidos: una búsqueda interminable*, Tesis de maestría en Estudios de Población, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Menke, Christoph y Arnd Pollmann
2010 *Filosofía de los derechos humanos*, Barcelona, Herder.
- Merryman, John H.
2009 *La tradición jurídica romano-canónica*, México, FCE.
- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)
2012 *Informe sobre secuestro de migrantes*, México, MUDC.
- Mijangos y González, Javier
2007 “La doctrina de la Drittwirkung der Grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, no. 20, Madrid, UNED, pp. 583-608.
- Monzón, Ana Silvia
2006 *Las Viajeras Invisibles: Mujeres Migrantes en la Región Centroamericana y el Sur de México*
- Morales, Julieta
2008 “Protección de los derechos humanos de migrantes por la jurisdicción nacional e internacional. Retos y perspectivas”, David Cienfuegos, Julieta Morales y Humberto Santos, *La migración en perspectiva: fronteras, educación y derecho*, México, Gobierno del Estado de Guerrero – UPN, pp. 51-102.
- Monsiváis, Alejandr
2010 “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político” en Alberto Olvera (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones*

garantes de derecho y de participación ciudadana en México, México, CIESAS-UV, pp. 293-356.

Muro, Alberto, Elena Barroso, Diego de Valenzuela y Ousmane N'Gaide

2011 "Los actores involucrados en el proceso de tránsito en Marruecos, Mauritania y Senegal" en Enara Echart (coord.) *Migraciones en tránsito y derechos humanos*, Madrid, Catarata, pp. 139-198.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC)

2012 *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*, Vena, ONUDC.

2010 *Cuestiones intersectoriales. Información sobre la justicia penal. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, no. 1, Nueva York, ONUDC.

Olvera, Alberto y Luis Fernando Rodríguez

2013 "De cómo y por qué la democracia mexicana no promueve los derechos humanos" en Luis González Placencia y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Derechos humanos: actualidad y desafíos*, México, Fontamara, pp. 199-216.

2012 "La procuración de justicia en Veracruz 2001-2010" en Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (coords.), *Diagnóstico de la violencia, la inseguridad y la justicia en Veracruz*, México, UV., pp. 241-270.

Ortiz, Loretta

2013a *Derechos humanos de los indocumentados*, México, Tirant Lo Blanch.

2013b "La libertad de circular libremente y elegir residencia con relación a los migrantes", Eduardo Ferrer, José Luis Caballero y Christian Steiner, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, vol. II, México, SCJ – UNAM, 1235-1262.

2012 "Acceso a la justicia de los migrantes irregulares en México" en García Ramírez, Sergio y Olga Islas de González Mariscal (Coordinadores), *Derecho penal y criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*, México, IJ- UNAM, pp. 35-50, Serie Estudios Jurídicos no 208. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3169>

2011a *El derecho de acceso a la justicia de los migrantes en situación irregular*, México, UNAM.

2011b "La denegación del derecho de acceso a la justicia a los inmigrantes irregulares en la Unión Europea", *Anuario mexicano de derecho internacional*, Derecho Internacional Vol.11 México enero de 2011.

2008 "Acceso a la justicia de los migrantes irregulares en la Unión Europea y en la Corte Europea de Derechos Humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, 2008, pp. 859-893.

2005 “Derechos humanos de los migrantes”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 35, México, Universidad Iberoamericana, pp. 13-27.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
2012 *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza en los derechos humanos de la migración internacional*,

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
2003 *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
2012 *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*, UNODC, documento en pdf disponible en www.unodc.org

Ojeda, Pedro
2001 “Comentario sobre derechos humanos y migración”, Juan José de Olloqui, *Estudios en torno a la migración*, México, UNAM, pp. 145-163.

Ortega Monche, Nivaria
2014 “El Salvador: retos a los partidos políticos”, *Revista de Ciencia Política*, No. 1, Vol. 34, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 171 – 188.

Oso, Laura
1998 *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*, Serie Estudios n°52, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Organización de los Estados Americanos
2015 *Migración internacional en las Américas. Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas*, Washington, D.C., OEA.
2011 *Migración internacional en las Américas. Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas*, Washington, D.C., OEA.

Pantoja, Pedro
2013 “Belén, Posada del Migrante. Experiencia eclesiológica y alternativa social en el dolor y la violencia social de la migración forzada centroamericana”, en *Migración y desarrollo*, vol. 11, no. 21, México, UAZ, pp. 177-187.

Pérez, María Eugenia
2007 “Políticas migratorias en el estado de Veracruz” en Rafael Fernández Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel y Ana Vila Freyer

(coordinadores) *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*, México, ITAM-UAZ- M.A. Porrúa, pp. 245-272.

Pérez Correa, Catalina y Alejandro Madrazo

2008 *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal*, México, INFO-DF.

Pérez de la Fuente, Óscar

2012 La figura del refugiado como pararía en Hannah Arendt, Tesis de maestría, Madrid, Universidad Carlos III, Disponible en http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18786/TFM_MEADH_Jorge_Cruz_2012.pdf?sequence=1

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2013 *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York, PNUD.

2013 *Strengthening Judicial Integrity through Enhanced Access to Justice*, UNDP.

2008 *La Ley: La Clave para el Desarrollo sin Exclusiones*, vol. 1, PNUD, Nueva York.

2005 *Manual-guía para que los Estados miembros de América Latina y El Caribe evalúen sus sistemas de acceso a la justicia*, Argentina, PNUD.

2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Argentina, PNUD.

2004 *Access to justice*, Practice Note, New York, UNPD.

Programa Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (PERDHS)

2011 *IV Informe del Programa Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, Costa Rica, ER DHS.

2010 *III Informe del Programa Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, Costa Rica, ER DHS.

Popkin, Margaret

2007 "Acceso a la justicia, gobernabilidad democrática y sociedad civil" en *Justicia. El vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 115-230.

Pou, Francisca

2010 "Justicia constitucional y protección de derechos en América Latina: el debate sobre la regionalización del activismo", en César Rodríguez Garavito (coordinador), *El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Argentina, Siglo XXI, pp. 231-250.

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM)

2014 *Migrantes invisibles, violencia tangible*, México REDODEM.

2013 *Narrativas de la transmigración centroamericana en su paso por México. Informe sobre violaciones a derechos humanos y delitos cometidos a transmigrantes centroamericanos*, México, RDODM.

Riego, Cristián y Juan Enrique Vargas

2007 “Reforma de la justicia criminal en América Latina”, Carlos Cordovez (ed.), *Justicia. El vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 79-114.

Ríos, Julio

2013 “An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence”, en *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 30, no.1, 104-137, Coauthored with Jeffrey K. Staton.

2010 “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en Gretchen Helmke y Julio Ríos (coordinadores), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Poder Judicial de la Federación, pp. 47-90.

Robles, Diego Américo

2010 “El concepto de acceso a la justicia: evolución, vigencia y actualidad”, en Sonia Boueiri Basil (coord.), *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*, Madrid, Dykinson, pp. 27-47.

Rocha Manilla, Ramón C.

S/f “Casa del Migrante Padre Ricardo Zapata: migrantes centroamericanos en su paso por Veracruz”, Ponencia s/d, Disponible en:
http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=74&id_opcion=150&op=215

Rocha Quintero, Jorge

2013 “Situación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en su paso por el Corredor Occidente del país” en Luis González Plascencia y Julieta Sánchez Morales (coordinadores), *Derechos humanos. Actualidad y desafíos I*, México, Fontamara, pp. 217-229.

Rocha Quintero, Jorge, Paola Escalona y Fernando Gutiérrez

2011 *Migración centroamericana en su paso por la zona metropolitana de Guadalajara*, México, ITESO-FM4 Paso Libre.

Rodríguez, Ernesto, Claudia Alejandra Fernández Calleros, Ruben Luna González y Edyam Rodríguez García

2016 *Bibliografía sobre migración en tránsito irregular (1990-2015)*, México, itam.

Rodríguez, Ernesto, Salvador Berumen y Luis Felipe Ramos

- 2011 “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales” en *Apuntes sobre migración*, no. 1, julio, México, INM.
- Rojas, Francisco y Luis Guillermo Solís
 1993 “Entre la intervención y el olvido: las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp. 5-22.
- Rooij, Benjamin van
 2011 “Acercar la justicia a los pobres. Cooperación de abajo hacia arriba en las estrategias legales”, en Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México, Fontamara- SCJN, pp. 187-219.
- Rosen, Jonathan D. y Roberto Zepeda
 2016 *Una década de narcoviolenca en México: 2006-2016*, en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), *Altas de la seguridad y defensa en México 2016*, México, CASEDE, pp. 55-65.
- Rubio, Luis, Beatriz Magaloni y Edna Jaime
 1994 *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC.
- Ruiz Marrujo, Olivia
 2001a “Riesgo, migración y espacios fronterizos, una reflexión”, *Estudios demográficos y urbanos*, v. 16, no. 2 (47), mayo-junio, México, El Colegio de México, pp. 255-287.
- 2001b “Los riesgos de cruzar. La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala”, *Frontera Norte*, vol. 13, no. 25, enero-junio, México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 7-41.
- 2005 “La inmigración indocumentada como metáfora de riesgo en la globalización”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 68, mayo-agosto, 2005, México, El Colegio de México, pp. 611-636.
- Salazar Zetina, Aidé y Onésimo Moreira
 2010 “Responsabilidad de los Estados hacia los derechos humanos de sus migrantes indocumentados. Una mirada a los mexicanos en la Unión Americana: la situación en Denver, Colorado” en Onésimo Moreira (coord.), *Migraciones internacionales en el mundo contemporáneo. Estudio de casos*, México, UQROO, pp. 4445-469.
- Salmón, Mónica
 2015 “Redes Transnacionales de Defensa sobre Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México”, ponencia presentada en el *XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, San José, Costa Rica, Disponible en <http://sociologia-alas.org/congreso-xxx/ponencias/>

Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell

- 2011 "Introducción" en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell, *La judicialización de la política en América Latina*, México, Ciesas, pp. 17-37.
- 2010 "Pueblos indígenas y derecho(s) en América Latina", en César Rodríguez Garavito (coordinador), *El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Argentina, Siglo XXI, pp. 303-322.

Silva Quiroz, Yolanda

- 2014 *Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Smulovitz, Catalina

- 2011 "Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina" en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell, *La judicialización de la política en América Latina*, México, Ciesas, pp. 175-199.

Sánchez Morales, Julieta

- 2008 "Migración irregular en México: una visión desde los derechos humanos", en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 3, número 7, 2008, México, CNDH, pp. 101-137.

Santos Azuela, Héctor

- 2010 "Derecho procesal del trabajo: principios, naturaleza, autonomía y jurisdicción" en *Revista latinoamericana de derecho social*, no. 10, enero-junio, México, UNAM, pp. 239-261.

Santos, Boaventura de Sousa

- 2010 *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- 2009 *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta.
- 2004 "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", en Felipe Gómez Isa y José Manuel Pureza (coords.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 95-122.

Tobar Estrada, Anneliza

- 2013 "Discapacidad y migración hacia México y Estados Unidos: un análisis desde la exclusión social" en Enrique Baltar, María da Gloria Marroni y Daniel Villafuerte (coords.), *Viejas y nuevas migraciones forzadas en el sur de México, Centroamérica y el Caribe*, México, UQROO, pp. 173-214.

Valadés, Diego

2004 “Los concejos de la judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural”, en Miguel Cabonell, *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, pp. 105-143.

Vargas Lovera, María Dolores

2011 “Ciudadanía e inmigración: la nueva frontera entre la pertenencia y la exclusión”, en *Revista Liminar. Estudios sociales y humanísticos*, año IX, vol. 9, no. 1, junio, México, CESMECA.

Vasak, Karel

1977 “A 30-year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights” en *The UNESCO Courier*, no. 30, Paris, UNESCO, pp. 29 y 32.

Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano

2011 “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica” en Miguel Ángel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte (comps.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, pp. 135-165.

Villafuerte Solís, Daniel

2011 “Políticas de seguridad y migración transnacional en la frontera sur de México”, en Daniel Villafuerte y María del Carmen García, *Migración, seguridad y derechos humanos. Lecturas desde el Sur*, México, Porrúa, pp. 167-207.

2008 *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, M.A. Porrúa, México.

Villarreal, María Teresa

2014 “La desaparición de personas en Veracruz” en *Clivajes*, no. 1, enero-junio, México, Universidad Veracruzana, s/p.

Vitale Ermanno

2010 “Derecho a migrar: ¿el cumplimiento de la edad de los derechos?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 253, México, UNAM.

2007 “Ciudadanía y migrantes. Un ejercicio analítico”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 248, México, UNAM.

Wilson, Bruce M.

2010 “Protección de derechos y rendición de cuentas: La Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia en Costa Rica”, en Gretchen Helmke y Julio Ríos (coordinadores), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Poder Judicial de la Federación, pp. 91-135.

2009 “Institutional Reform and Rights Revolutions in Latin America: The Cases of Costa Rica and Colombia”, in *Journal of Politics in Latin America*, Germany, GIGA German

Institute of Global and Area Studies, Institute of Latin American Studies and Hamburg University Press, pp. 59-85.

Wolf, Sonja

2013 “Los grupos beta: ¿el rostro benévolo del INM?”, en *La gestión migratoria en México*, Boletín 9, México, Insyde.

Wróblewski, Jerzy

1993 “Cambio del derecho y cambio social”, *Revista Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de política, filosofía y derecho*, no. 2, pp. 121-137.

Yankelevich, Pablo

2011 *¿Deseables o indeseables? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*, México, Bonilla Artigas Editores.

Zamudio, Patricia

2012 “Migración y fe: hacia la construcción de una ciudadanía no violenta” en Alejandro Aquino, Amarela Varela y Frédéric Decossé (coords.), *Desafiando fronteras. Control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*, México, Frontera Press, pp. 187-197.

Zavaleta Betancourt, José Alfredo

2012 “La inseguridad y la seguridad de los veracruzanos”, en Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (coords.), *Diagnóstico de la violencia, la inseguridad y la justicia en Veracruz*, México, UV., pp. 289-313.

2010 “Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)”, en Alberto Olvera (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derecho y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS-UV, pp. 407-445.

Zepeda Lecuona, Guillermo

2011 *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*, México, FCE.

B. HEMEROGRAFÍA

Aguirre, Roxana, Lourdes López y Patricia Briceño (2016) 05 de octubre de 2016

“Rescatan a indocumentados; reportan 4 muertos en Veracruz. Autoridades hallan camión con 60 personas a bordo; fueron abandonadas y golpeadas por polleros; hay 12 heridos” en *Excélsior*, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/05/1120685>

Al Calor Político (Agencia) 24 de mayo de 2013 “Veracruz, el único estado con política de atención a migrantes: Claudia Ramón” en *Al Calor Político*, disponible en

http://www.alcalorpolitico.com/informacion/veracruz-el-unico-estado-con-politica-de-atencion-a-migrantes-claudia-ramon-116730.html#.WET_jhp96M9

Amnistía Internacional, Comunicado del 15 de junio de 2010, “Urge esclarecer ataque armado contra más de 100 migrantes en Sonora y garantizar los derechos humanos de las víctimas”, disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/2015/06/15/urge-esclarecer-ataque-armado-contramas-de-100-migrantes-en-sonora-y-garantizar-los-derechos-humanos-de-las-victimas/?o=n>

Animal Político (Redacción) (2014) febrero 11 2014, “Encuentran muerto al periodista veracruzano Gregorio Jimenez”, *Animal Político*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/02/encuentran-muerto-al-periodista-veracruzano-gregorio-jimenez/>

Artículo 19 (2014) Ciudad de México, 11 de Febrero 2014 “ALERTA: Inaceptable descartar el trabajo periodístico de Gregorio Jiménez como posible móvil de su asesinato”, *Artículo 19*, disponible en <http://articulo19.org/alerta-inaceptable-descartar-el-trabajo-periodistico-de-gregorio-jimenez-como-posible-movil-de-su-asesinato/>

BBC (Redacción) 28 de junio de 2009, “Golpe de Estado en Honduras”, *BBC*, http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090628_1430_honduras_arresto_med.shtml

BBC (Redacción) 22 abril 2015, “Las rutas más peligrosas de la inmigración ilegal en América Latina”, *BBC*, disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150422_rutas_inmigracion_latinoamerica_ep

Carvalho Guzmán, Indira (2011) 10 de agosto de 2011 “Cesan a un agente del MP por no atender a un migrante”, *Presencia.mx*, disponible en <http://www.presencia.mx/nota.aspx?ID=39060&List=%7BE99F52BD-B89D-4D80-A5BB-BCD1566AE98A%7D>

Chong Magallanes, Jahtziri (2011) 04 de julio de 2011, “Reporta INM "sin novedad" caso de secuestro de migrantes en medias aguas”, en *Noticias MVS*, <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/reporta-inm-sin-novedad-caso-de-secuestro-de-migrantes-en-medias-aguas-785>

Corro, Tamara, 01/05/2013 “Se registra ataque a tren de migrantes en Coatzacoalcos”, *Excelsior*, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/01/897034>

Crónica (2016) 23 de junio de 2016, “Abandonan 41 migrantes encerrados en una camioneta”, Periódico *Crónica*, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/905395.html>,

Debate (2015) 4 de septiembre de 2015, “Veracruz: guerra entre carteles deja 500 muertos. Se ha logrado la detención de mil seis personas presuntamente vinculadas con la delincuencia organizada”, *Debate*, disponible en

<https://www.debate.com.mx/mexico/Veracruz-Guerra-entre-carteles-deja-500-muertos-20150904-0028.html>

- Departamento 19 (2014) 13 de marzo de 2014 “Embajador de Honduras en México entrega reconocimiento a gobernador de Veracruz”, *Departamento 19*, disponible en <http://www.departamento19.hn/index.php/inmigracion/mexico/19537-embajador-de-honduras-en-mexico-entrega-reconocimiento-a-gobernador-de-veracruz.html>
- Duc, Julia Le (2015) 07 de abril de 2015 “Agente del Grupo Beta denuncia graves abusos hacia migrantes en Tamaulipas”, *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/04/07/politica/011n1pol>
- El Arsenal (2011) 29 de junio de 2011, “Segob exige pruebas a Solalinde de secuestro masivo de migrantes en Veracruz”, en *El Arsenal*, <http://www.elarsenal.net/2011/06/29/segob-exige-pruebas-a-solalinde-de-secuestro-masivo-de-migrantes-en-veracruz/>
- El Clarín (Redacción) 13 de junio, 2015 10:34 AM “Grupo armado ataca a migrantes que viajaban a bordo de La Bestia en Las Choapas”, *El Clarín*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/01/recomiendan-a-migrantes-no-pasar-por-coatzacoalcos/#axzz2nLCHxeaK>
- El Clarín (Redacción) 16 de septiembre de 2014, “Encubren a policías del IPAX en Orizaba que violaron a centroamericana”, en *El Clarín*, disponible en <http://elclarin.com.mx/encubren-a-policias-del-ipax-en-orizaba-que-violaron-a-centroamericana/>
- El diario (2016) 25 de mayo de 2016, “Arrecia en Veracruz guerra de carteles”, periódico *El Diario*, disponible en http://diario.mx/Nacional/2016-05-24_e221fdec/arrecia-en-veracruz-disputa-de-carteles/
- El Diario (Agencias) (2014 a), 19 Junio 2014, “Identifican a ocho de 31 cuerpos hallados en fosa de Veracruz”, en *El Diario*, disponible en http://diario.mx/Nacional/2014-06-19_822eb660/identifican-a-ocho-de-31-cuerpos-hallados-en-fosa-de-veracruz/
- El Diario (Agencias) (2014 b), 18 Junio 2014, “Se eleva a 31 cifra de cadáveres recuperados de fosas en Veracruz”, *El Diario*, disponible en http://diario.mx/Nacional/2014-06-18_946e7728/se-eleva-a-31-cifra-de-cadaveres-recuperados-de-fosas-en-veracruz/
- El Dictamen (Redacción) (2015) 8 de agosto de 2015, “Salvan a 95 migrantes en La Tinaja-Cosamaloapan”, *El Dictamen*, disponible en <http://eldictamen.mx/2015/08/hechos/salvan-a-95-migrantes-en-la-tinaja-cosamaloapan/>

- El Herald (Redacción) (2016) 02 de septiembre de 2016, "Un año de la muerte de Aylan: "No ha cambiado nada", *El Herald*, <https://www.elheraldo.co/local/un-ano-desde-la-muerte-de-aylan-no-ha-cambiado-nada-282471>
- El Periódico (Redacción) (2016) 26 de enero de 2016, "Las barbaridades de Europa con los refugiados" en *El periódico*, disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/las-barbaridades-europa-con-los-refugiados-4847392>
- El Universal (Corresponsalía), (2012), 09 de febrero de 2012, "Suman 15 cadáveres en narcofosas de Veracruz", *El Universal*, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/84359.html>
- El Universal (Redacción) (2011) 27 de junio de 2011, "Migrantes denuncian plagio masivo ante SIEDO", en *El Universal*, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/775252.html>
- Escalón (Redacción) (2015) 20 de julio de 2015, "Entrevista a Héctor Rosada Granados "¿Estamos a punto de un golpe de Estado? Sí", *Paz Pública*, disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/estamos-punto-de-un-golpe-de-estado-si>
- Excélsior (Redacción) (2015) 07 de septiembre de 2015 "Reino Unido, Alemania, Francia, Bélgica y Chipre ofrecen asilo a miles de refugiados", *Excélsior*, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/global/2015/09/07/1044394>
- Ferreya, Cristina (2015) Sábado, 13 Junio 2015, "Sujetos armados atacan a centroamericanos en Las Choapas", *AGN Veracruz*, disponible en <http://www.agnveracruz.com.mx/index.php/sur/item/20206-sujetos-armados-atacan-a-centroamericanos-en-las-choapas>
- García, Iván (2011) 10 de agosto de 2011 "Cesan a agente del MP de Xalapa que se niega a negó a tomarle una denuncia a un ilegal", *Alcalorpolítico.com*, disponible en <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/cesan-a-agente-del-mp-de-xalapa-que-se-nego-a-tomarle-una-denuncia-a-un-ilegal-75630.html#.V60B3Zh97IU>
- Gómez, Miguel (2014) 03 de abril de 2014, "Ataques a migrantes. Tema politizado: procurador", *Quadratín Veracruz*, disponible en <https://veracruz.quadratín.com.mx/PGR-investigara-ataques-a-migrantes-procurador/>
- González, Geovvanni H. (2015) 10 de agosto de 2015, "En una camioneta de La Costeña Como chiles viajaban 95 migrantes" *Noticias, voz e imagen de la Cuenca*, disponible en http://old.nvinoticias.com/sites/default/files/flipping_book/sjbt/2015/08/10/secc_b/files/assets/common/downloads/seccion_a.pdf
- Hernández, Emma (2016) 21 de marzo de 2016 "En México 8 de cada 10 mujeres migrantes son abusadas sexualmente por delincuentes, federales o elementos de migración" en *Diario Tres Punto Cero*, disponible en

<http://revoluciontrespuntocero.com/en-mexico-8-de-cada-10-mujeres-migrantes-son-abusadas-sexualmente-por-delincuentes-federales-o-elementos-de-migracion/>

Imagen del Golfo (Agencia) (2013) 18 de enero de 2013 “En Veracruz, atención integral a migrantes: Perea”, *Imagen del Golfo*, disponible en <http://imagendelgolfo.mx/resumen.php?id=364639>

Martínez, Fabiola (2011) 30 de junio de 2011, “Ningún indicio de secuestro masivo de migrantes en Veracruz: INM”, en *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/30/politica/005n1pol>

Martínez-Solanas, Jorge (2013) 05 de febrero de 2013 “Al menos 300 migrantes hondureños han desaparecido entre Veracruz y Tabasco, afirma cónsul en México”, web *Democracia Participativa*, disponible en <http://democraciaparticipativa.net/derechos-humanos-h-rights/5881-al-menos-300-migrantes-hondurenos-han-desaparecido-entre-veracruz-y-tabasco-afirma-consul-en-mexico.html>

Méndez, Germán Las Choapas, Ver. 12/06/2015 “Otro ataque a centroamericanos que viajaban a bordo de “La Bestia”, en Las Choapas”, *Al Calor Político*, disponible en <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/otro-ataque-a-centroamericanos-que-viajaban-a-bordo-de-la-bestia-en-las-choapas-171095.html#.Vvb8YeLhCM8>

Monge, Gastón (2009), febrero 06 de 2009, “Secuestran a migrantes centroamericanos en Veracruz”, en *El Universal*, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/575108.html>

Morales, Andrés Timoteo (2011) 28 de junio de 2011, “Niega el gobierno de Veracruz secuestro de migrantes de CA” en *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/28/politica/010n1pol>

Moreno, Hiram (2007) 21 de octubre de 2007, “Suman tres sobrevivientes del naufragio en Oaxaca” en *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/22/index.php?section=estados&article=037n2est>

Nácar, Jonathan, Gabriela Rasgado y Arturo Ángel, Mayo 3, 2013 1:56 am, “Atacan a migrantes y los tiran de La Bestia”, *Diario 24 horas*, disponible en <http://www.24-horas.mx/atacan-a-migrantes-y-los-tiran-de-la-bestia-audios/>

Najar, Alberto (2016), 12 de diciembre de 2016, “Centroamérica, la víctima “colateral” de la guerra contra el narcotráfico en México”, *BBC Mundo*, Ciudad de México, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38233351>

Navarro, Melva (2014) Jueves, 13 de febrero de 2014 “A Gregorio lo mataron por una nota, no por un problema, dice su viuda”, *CNN México*, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/a-gregorio-lo-mataron-por-una-nota-no-por-un-problema-dice-su-viuda>

- Navarro, Ramón (2015) Lunes, 06 de julio de 2015 “Presentan Campaña Nacional “Te Acompañamos”, en Argón México. Agencia informativa, disponible en http://www.argonmexico.com/index.php?option=com_content&view=article&id=59271:presentan-campana-nacional-te-acompanamos-&catid=85:gobierno&Itemid=289
- López, Jessica (2011) 30 de julio de 2011 “El Grupo Beta de Migración con sólo tres agentes para cubrir de Las Choapas a Orizaba” en *Al calor político*, disponible en <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/el-grupo-beta-de-migracion-con-solo-3-agentes-para-cubrir-de-las-choapas-a-orizaba-74920.html#.V5-3XxV97IV>
- López, Lourdes (2015) 13/06/2015 04:22 “Comando ataca a inmigrantes a bordo de tren” en *Excelsior*, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/13/1029263>
- López, Robert J. y Rich Connell and Chris Kraul (2005) 30 de octubre de 2005 “Gang Uses Deportation to Its Advantage to Flourish in U.S.” en *Los Angeles Times*, disponible en <http://www.latimes.com/local/la-me-gang30oct30-story.html>
- Los Grillos (Redacción) (2015) julio 23 de 2015 “Rescatan a migrantes en la Veracruz-Córdoba”, *Los Grillos*, Disponible en http://losgrillos.com/notas/veracruzcentro-norte/rescatan_a_migrantes_en_la_veracruz_cordoba
- Paredes, Yhadira (2015) 23 de julio de 2015 “Confirma Tomás Carrillo rescate de 105 indocumentados en Veracruz”, *Archivo Histórico de Veracruz. Info*, disponible en <http://historico.veracruzanos.info/confirma-tomas-carrillo-rescate-de-105-indocumentados-en-veracruz/>
- Perez, Ciro, Andrea Becerril y Víctor Ballinas (2010) 15 de septiembre de 2010 “Cede Celia Romero Castillo: presenta su renuncia al INM”, *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/15/politica/018n1pol>
- Pocasangre, Henry (2016) 06 de diciembre de 2016, “Guatemalteco da su casa para refugiar a migrantes” en *Prensa Libre*, disponible en www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/guatemalteco-da-su-casa-como-refugio-para-migrantes
- Prensa Libre (Redacción) 29 de agosto de 2015 “Violencia sexual afecta a 60% de las mujeres migrantes en México, según AI”, en *Prensa Libre*, disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/Violencia_sexual-afecta-mujeres-migrantes-Mexico-AI_0_1202279971.html
- (Redacción) 12 de junio de 2015 “El infierno del “impuesto de guerra” de los pandilleros en Honduras”, en *Prensa Libre*, disponible en <http://www.prensalibre.com/internacional/el-infierno-del-impuesto-de-guerra-de-los-pandilleros-en-honduras>
- Proceso (Redacción) (2000) 15 de enero de 2000 “Cientos de extranjeros expulsados desde el estallido zapatista”, *Proceso*, disponible en

<http://www.proceso.com.mx/182363/cientos-de-extranjeros-expulsados-desde-el-estallido-zapatista>

Revolución tres punto cero (Redacción) (2015) 08 de agosto de 2015 “Abandonan a 95 migrantes guatemaltecos en Veracruz; pretendían llegar a Puebla para luego cruzar a EE.UU.” en *Revolución tres punto cero*, disponible en <https://revoluciontrespuntocero.mx/abandonan-a-95-migrantes-guatemaltecos-en-veracruz-pretendian-llegar-a-puebla-para-luego-cruzar-a-eua/>

Robledo, Rafael, (2011) 22 de julio de 2011 “Ministerios Públicos atenderán denuncias de migrantes”, *El Universal Veracruz*, disponible en <http://www.eluniversalveracruz.com.mx/11917.html>

--- (2011) 09 de agosto de 2011 “Capacitan agentes de MP en asuntos migratorios”, *El Universal Veracruz*, disponible en <http://www.eluniversalveracruz.com.mx/12215.html>

Rosado, Leticia (2015) 23 de julio de 2015 “Detectan 105 ilegales en la Veracruz-Córdoba” en *Imagen del Golfo*, disponible en <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=41078543>

Ruiz, Jesús (2015) 25 agosto de 2015 “Fallaron leyes para libre tránsito de migrantes por Veracruz: Ramón Perea”, *Sociedad tres punto cero*, disponible en <http://www.sociedadtrespuntocero.com/2015/08/fallaron-leyes-para-libre-transito-de-migrantes-por-veracruz-ramon-perea/>

Salas, Pilar (2010) 18 de abril de 2010, “Un artículo con tintes xenófobos para callar a los extranjeros en México”, *El Confidencial*, disponible en http://www.elconfidencial.com/mundo/2010-04-18/un-articulo-con-tintes-xenofobos-para-callar-a-los-extranjeros-en-mexico_612212/

Sánchez, Ivan El Financiero (2016) 5 de octubre de 2016, “Abandonan camión con migrantes en Veracruz; 4 mueren por asfixia”, Periódico *El Financiero*, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/abandonan-camion-con-migrantes-en-veracruz-mueren-por-asfixia.html>.

Sin Embargo (Redacción) (2015a) junio 16, 2015 - 19:37h, “Llegaron y dispararon contra 100 migrantes; 3 murieron, 13 sobrevivieron... ¿y el resto?” *Sin Embargo*, <http://www.sinembargo.mx/16-06-2015/1382009>

(2015b), Junio 13, 2015, 13:38h “Hombres armados con rifles y machetes atacan a grupo de 100 migrantes en Veracruz” *Sin embargo*, <http://www.animalpolitico.com/2014/03/reportan-ataque-la-bestia-en-veracruz-mueren-dos-migrantes-por-pagar-cuota/>

Sipse (Redacción) (2015) Domingo 18 de enero de 2015 “Centroamericanos se lanzan al mar para poder llegar a México”, Sipse.com, disponible en <http://sipse.com/mexico/centroamericanos-se-lanzan-al-mar-para-poder-llegar-a-mexico-132967.html>

- Tourliere, Mathieu (2015) 16 JUNIO, 2015, “Más de 80 migrantes siguen desaparecidos en Sonora tras ataque, denuncian ONG”, *Proceso*, disponible en <http://www.proceso.com.mx/407752/mas-de-80-migrantes-siguen-desaparecidos-en-desierto-de-sonora-denuncian-ong>
- Urrutia, Alonso (2002) 18 de septiembre de 2002 “Investigan posibles abusos de agentes del Grupo Beta contra centroamericanos” en *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2002/09/18/009n1pol.php?printver=1>
- Usi, Eva (2012) 12 de noviembre de 2012 “Honduras: ‘Desde el golpe la situación ha empeorado’, *DW Made for Minds*, disponible en <http://www.dw.com/es/honduras-desde-el-golpe-la-situaci%C3%B3n-ha-empeorado/a-16397692>
- Velázquez, Luis (2013a), Mayo 06, 2013, “Así miraron los medios de Veracruz el atentado a indocumentados” en Diario *El Pionero de la Cuenca*, disponible en <http://elpinerodelacuena.com.mx/epc/index.php/noticias-veracruz/56751-migrantes-vistos-por-la-prensa-jarocho>
- (2013b), 16 de mayo de 2013 “El paraíso de migrantes”, *El piñón de la Cuenca*, disponible en <http://www.elpinerodelacuena.com.mx/epc/index.php/noticias-veracruz/57209-el-paraiso-de-migrantes>
- Villatoro, Daniel y Ángela Medina (2015) 13 de octubre de 2015, “Los militares que financian a Jimmy Morales”, *Paz Pública*, disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/los-militares-que-financian-jimmy-morales>
- Zavaleta, Noé (2013) 02 de mayo de 2013, “Asaltan a migrantes en Veracruz; Duarte lo tergiversa: ‘fue una riña’”, *Proceso*, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=340766>

C. BASES DE DATOS

- Banco Mundial, <http://databank.worldbank.org>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, <http://recomendacionesdh.mx/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/>
- Instituto Nacional de Migración, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, <http://data.unodc.or>

D. ENTREVISTAS

- *Andrino Matta, Christy*, Cónsul General de Guatemala en Veracruz ()
- *Anónimo 1*, Agente de la Policía Municipal de Orizaba (12 de mayo de 2014; Orizaba, Veracruz).
- *Anónimo 2*, Agente de la Policía Municipal de Orizaba (19 de febrero de 2015; Orizaba, Veracruz).

- *Anónimo 3*, Comerciante del mercado Cerritos, Orizaba (19 de febrero de 2015; Orizaba, Veracruz).
- *Anónimo 3*, Agente en la Estación Migratoria del INM en Acayucan (01 de abril de 2014, Acayucan, Veracruz).
- *Anónimo 4*, Agente en la Subestación Migratoria del INM en Veracruz (19 de febrero de 2013, Veracruz, Veracruz).
- *Cruz Zetina, Marlene de la*, Directora de Atención a Migrantes del Ayuntamiento de Acayucan (31 de marzo de 2014, Acayucan, Veracruz)
- *Don José*, Voluntario en el Albergue Guillermo Ranzahuer, conocido como “La Lupita” (03 de abril de 2014, Coatzacoalcos, Veracruz).
- *Doña Mary*, Voluntaria en el albergue San Judas Tadeo (03 de abril de 2014, Coatzacoalcos, Veracruz).
- *Escalante Igual, Carlos Enrique*, Fiscal Especializado para la Atención a Migrantes (Junio y julio de 2016, Xalapa, Veracruz).
- *García, Estela (nombre ficticio), Estela, migrante procedente de Guatemala; entrevistada durante la visita a Las Patronas.*
- *García, Lourdes*, Voluntaria en el comedor El Buen Samaritano (02 de abril de 2014, Medias Aguas, Sayula de Alemán, Veracruz).
- *Goicoechea, María de Jesús*, Médico en la Subestación Migratoria del INM en Veracruz (19 de febrero de 2013, Veracruz, Veracruz).
- *Morazán, Raúl Otoniel*, Cónsul General de Honduras en Veracruz (20 de febrero de 2013, Veracruz, Veracruz)
- *Munguía Campos, Óscar*, Coordinador del Grupo Beta en Acayucan (01 de abril de 2014).
- *Pereda Sosa, Ángel de Jesús*, Elemento del Grupo Beta en Acayucan (02 de abril de 2014, Medias Aguas, Sayula de Alemán, Veracruz y 03 de abril, Coatzacoalcos, Veracruz).
- *Romero, Norma*, Coordinadora del grupo “Las Patronas” (14 de mayo de 2014, La Patrona, Amatlán de los Reyes, Veracruz).
- *Vázquez Cruz, Vicente*, Auxiliar de la Fiscalía Especializada para la Atención a Migrantes (31 de marzo y 1 de abril de 2014, Acayucan, Veracruz).
- *Yeladaqui Cirigo, Spiro*, Director del Hospital de Otula Acayucan (05 de abril de 2014).