

Reunión con el Licenciado Arnulfo Valdivia Machuca, parte del equipo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto

Agenda

Jueves 22 de noviembre de 2012

Objetivo de la reunión:

Propiciar un primer contacto entre el equipo de transición del Gobierno electo en el tema de migración con los colectivos y redes de organizaciones de la sociedad civil mexicana que trabajan a favor de los derechos humanos de las personas migrantes en México.

AGENDA:

1. Bienvenida, presentación de objetivo de la reunión y agenda
2. Presentación de participantes
 - 2.1 Equipo de transición
 - 2.2 OSC (2 minutos por red/grupo/colectivo)
3. Contexto de las migraciones en México
4. Fronteras
 - 4.1 Frontera sur
 - 4.2 Frontera norte
5. Tránsito por el territorio nacional
6. Transnacionalismo, comunidades de origen y mexicanos en el exterior
 - 6.1 comunidades de origen
 - 6.2 derechos políticos de los mexicanos en el exterior
 - 6.3 Trabajadores agrícolas H2A
7. Marco Legal de la materia migratoria en México e inmigración
8. Marco institucional y participación de la sociedad civil
9. Agenda de construcción de confianza
 - 9.1 Mecanismos regionales de investigación, búsqueda, identificación de restos y atención a víctimas
 - 9.2 Respuesta del Estado ante violaciones a derechos humanos
 - 9.3 Defensores de derechos humanos y Albergue de Huehuetoca
10. Diálogo con el equipo de transición

Moderadora y responsable del control del tiempo: Karina Arias, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (2 o 3 minutos)

Vocerías por tema:

1. Bienvenida, presentación de objetivo de la reunión y agenda – moderadora (2 minutos)
2. Presentación de participantes – cada quien presenta a su red o colectivo (2 minutos cada una)
3. Contexto de las migraciones en México – Karla Meza, Foro Migraciones (5 minutos)
4. Fronteras
 - 4.1 Frontera sur - John Burstein, Mesa Transfronteriza sobre Migración (2 minutos)
 - 4.2 Frontera norte – Blanca Navarrete, Iniciativa Frontera Norte / Blanca Villaseñor, Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California (2 minutos)
5. Tránsito – José Luis Manzo, Red de Casas del Migrante (4 minutos)
6. Transnacionalismo
 - 6.1 comunidades de origen – Marco Castillo, Encuentros Mesoamericanos (3 minutos)
 - 6.2 derechos políticos de los mexicanos en el exterior – Armando Reyes, Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes (3 minutos)
 - 6.3 Trabajadores agrícolas H2A – Mayela Blanco, Dimensión Pastoral para la Movilidad Humana (2 minutos)
7. Marco Legal e inmigración – Gretchen Kuhner, Colectivo PND (8 minutos)
8. Marco institucional y participación de la sociedad civil – Fabienne Venet, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (5 minutos)
9. Agenda de construcción de confianza
 - 9.1 Mecanismos regionales de investigación, búsqueda, identificación de restos y atención a víctimas (2 minutos) - Ana Lorena Delgadillo, Red Verdad y Justicia
 - 9.2 Respuesta del Estado ante violaciones a derechos humanos
 - 9.3 Defensores de derechos humanos y Albergue de Huehuetoca (2 minutos) - Jorge Andrade y Andrea González, Colectivo Huehuetoca
10. Mujeres y migración - Axela Romero, Red Mesoamericana Mujer, Salud y Migración (2 minutos)
11. Niñez y migración – Alma Meneses, Red por los Derechos de la Infancia en México (2 minutos)

Directorio de participantes:

Nombre de la Red	Personas confirmadas
Alianza por los derechos de niñas, niños y adolescentes en México (Alianza mx)	Nashieli Ramírez , Ririki Intervención social. A.C., nashieliramirez@gmail.com
Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California	Blanca Villaseñor, Albergue Juvenil del Desierto, blancavillasenor@prodigy.net.mx
Colectivo PND	Gretchen Kuhner, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), gretchenk@prodigy.net.mx gretchenk@imumi.org
Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH)	Armando Vilchis, Hermanos en el Camino, Mayela Blanco, jornalerosdpmh@gmail.com Axel García, DPMH, promocionhumanadpmh@gmail.com
Encuentros Mesoamericanos	Marco Castillo, iipsoculta@yahoo.com
Foro Migraciones	Karla Meza, Secretaría Técnica del Foro Migraciones, Sin Fronteras, I.A.P., kmeza@sinfronteras.org.mx
Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria	Fabienne Venet, INEDIM, fabiennevenet@gmail.com Siria Oliva, I(dh)eas, soliva@idheas.org Karina Arias, Consultora, ariasmkarina76@gmail.com
Iniciativa Frontera Norte	Esmeralda Flores, Centro de Derechos Humanos (CD. Juárez), juridicotj@cdhmcj.org Blanca Navarrete, Centro de Derechos Humanos (CD. Juárez), coordinacion@cdhmcj.org
International Detention Coalition	Gisele Bonnici, gbonnici@idcoalition.org Nancy Pérez, Sin Fronteras, I.A.P., nperez@sinfronteras.org.mx
Mesa Transfronteriza sobre Migración	John Burstein, burstein@vocesmesoamericanas.org
Movimiento Migrante Mesoamericano / Colectivo Huehuetoca	Jorge Andrade, jandradde@gmail.com
Red de Casas del Migrante	José Luis Manzo, Frontera con Justicia (Casa del Migrante de Saltillo), vinculacion@cdmsalt.org
Red Mesoamericana, Mujer, Salud y Migración	Axela Romero, SIPAM, a.romero@sipam.org.mx
Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes	Armando Reyes, tlahuizmixtli@yahoo.com.mx
Red por los Derechos de la Infancia en México	Alma Meneses, Red por los Derechos de la Infancia en México, juridico@derechosinfancia.org.mx
Red Regional Verdad y Justicia para las Personas Migrantes	Ana Lorena Delgadillo, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, analorenadelgadillo@gmail.com

3. Contexto de las migraciones en México¹

Fenómeno cambiante, nuevas variables

El fenómeno migratorio no es un hecho poblacional aislado, sino que tiene lugar en un marco social, legal, económico y político sometido a un permanente proceso de cambio, que requiere un abordaje adecuado a su naturaleza dinámica. El contexto se complejiza al introducir nuevas variables tanto en el entorno colectivo de la gente que migra, como de sus comunidades de origen, de sus lugares de tránsito y de sus países de destino, como en las propias motivaciones personales, relaciones familiares, expectativas de vida, estrategias de asociación y movimiento, y tipo de dificultades que por un lado afrontan quienes se van y por otro lado quienes se quedan.

Sin entrar en detalles estadísticos, cabe destacar la relevancia de la producción de datos duros confiables sobre las migraciones, ya que estos son imprescindibles para la construcción de políticas adecuadas para atender un fenómeno tan complejo. Para el análisis de estadísticas, es necesario tomar en cuenta tanto los diversos flujos en números absolutos, los porcentajes de la población total, la proporción de mujeres y niños, los números de víctimas de delitos, investigar los cambios y contrastarlos con los hechos y cifras sobre las migraciones a nivel regional e internacional.

Crisis sistémica y sus consecuencias para migrantes

Lo anterior, en una realidad mundial en donde se vive una crisis sistémica que alcanza y se acentúa en países como México, en donde sus instituciones son débiles, la impunidad rebasa el sistema de justicia y las complicidades entre las autoridades, los grupos del crimen organizado y del poder económico, potencian aún más los riesgos en el país. Es difícil ser optimista ante los embates y la crisis humanitaria que azota al país.

Mayores controles y restricciones migratorias han orillado a que las personas migrantes utilicen rutas más inseguras y violentas, donde en ocasiones no hay una mínima infraestructura de apoyo. La corrupción y colusión entre funcionarios de gobierno y crimen organizado han convertido a la población migrante internacional y mexicana, en mercancía para el crimen organizado y sus múltiples actividades delictivas, las autoridades han propiciado acciones de discriminación y xenofobia entre la población mexicana, así como de hostigamiento y criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos y a casas y albergues donde se brinda apoyo a esta población.

Políticas migratorias: más allá del nuevo marco normativo

El nuevo marco normativo, aunque representan un avance en el reconocimiento de los derechos de esta población migrante en general, en la práctica no representa cambios sustantivos en la vida de las personas migrantes que se encuentran en tránsito o radicando en el país de manera indocumentada y por ende, tampoco de sus familias. Por el contrario, esta población continúa siendo tratada con un alto nivel de discrecionalidad y está desprotegida ante la violencia generalizada, secuestros, desapariciones forzadas, reclutamiento por parte del

¹ Documento elaborado por el Foro Migraciones y el Colectivo PND para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 12)

crimen organizado y trata de personas. La continuación y el aumento de estas violaciones a los derechos humanos de los migrantes se deben en buena medida a la ubicación de la política migratoria en función de la política de seguridad nacional. Esto deja a un lado el impacto que tienen otros ámbitos de la vida pública en las migraciones, como el mercado laboral, el sistema educativo y las políticas de desarrollo social. En una política migratoria integral, la perspectiva no debería ser solamente de seguridad nacional, sino se debe regir por los derechos humanos de los migrantes y la perspectiva de desarrollo.

Legislación sobre mexicanos en el exterior

Otra consecuencia de no contar con una política integral, es la ausencia de una legislación sobre la población mexicana en el exterior. Esta debería contemplar los diferentes procesos y vínculos existentes entre la población en las migraciones y las comunidades transnacionales. La política exterior del Presidente Calderón estuvo siempre encaminada a la consecución del objetivo principal de su administración: “seguridad nacional” y combate al narcotráfico. El gobierno no logró ninguna acción concreta para avanzar en la promoción de una reforma migratoria integral de protección y defensa de los derechos de las y los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Actualmente se tienen problemas graves relacionados con los crecientes retornos y/o deportación de migrantes de nacionalidad mexicana desde EUA, la implementación de programas que provocan la separación familiar y pérdida de bienes, los deficientes programas de trabajadores temporales que favorecen la violación de derechos laborales, la ausencia de programas para la inserción social, laboral y cultural de mexicanos en EE.UU.

Pendientes más importantes. papel de la sociedad civil

Si bien se tiene un saldo rojo respecto a la garantía y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito, lo cierto es que los cambios constitucionales y la propia transición política abren una ventana de oportunidad que debemos analizar profundamente para aprovecharla y de forma paralela, seguir trabajando en los cambios que se requieren.

Desde una parte las organizaciones de la sociedad civil que trabajamos en la agenda migratoria identificamos una lista interminable de preocupaciones que hemos hecho pública en diversos momentos y en distintos puntos del país, imposible de agotar en estas líneas, preocupaciones que no son exclusivas del tema migratorio, sino de la agenda nacional.

Entre los temas pendientes más importantes de la agenda migratoria se encuentran:

- Tener claridad sobre el proceso de construcción y la evaluación de la política migratoria. Este proceso debería ser incluyente, participativo y transparente. Para esto es necesario abrir espacios de interlocución permanentes con la sociedad civil para discutir temas relacionados al fenómeno migratorio.
- Incluir de manera transversal el tema migratorio en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 e incluir el tema migratorio de manera transversal en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Crear una política migratoria integral, inexistente hasta ahora, que garantice y proteja a la población migrante que transita y reside en México, así como a las y los defensores de sus derechos.
- Hacer una clara y amplia difusión de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos

Delitos y la Ley de Migración y su reglamento, así como los criterios que guiarán su aplicación a fin de dar operatividad, transparencia y disminuir la discrecionalidad.

- Apoyar las iniciativas de reforma a la Ley de Migración que se encuentran en el Congreso de la Unión.
- Garantizar el seguimiento a los casos de migrantes de Centroamérica no localizados en México y atender las necesidades de sus familiares como parte de la reparación del daño.
- Generar políticas públicas encaminadas a mitigar el impacto negativo de la migración en la vida de las mujeres, como parte de las reformas a la Ley de Migración e identificar los programas y acciones diferenciadas que requieren los hombres y las mujeres en las migraciones.
- Establecer un mecanismo de cooperación internacional que abarque la región Norte y de Centroamérica para construir políticas de desarrollo regional y promueve medidas que favorecen la corresponsabilidad.
- Crear los mecanismos necesarios para la adecuada protección a defensores y defensoras de derechos humanos que integren medidas de prevención, protección, seguridad e investigación.
- Integrar el tema de la población mexicana en el exterior dentro de la normatividad migratoria, garantizando y promoviendo sus derechos humanos.
- Implementar políticas de recepción, de identificación y atención a las necesidades de mexicanas y mexicanos deportados, para su estancia en el país, por el tiempo que decidan y tengan que permanecer en éste; así como y para el apoyo legal y psicosocial, en el proceso de recuperación, de quienes han perdido la custodia de sus hijas e hijos por motivos de deportación desde Estados Unidos.
- Dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por los diferentes organismos internacionales de derechos humanos y publicar información clara y periódica sobre el avance en el cumplimiento de dichos compromisos.

4. Fronteras

4.1 Frontera Sur²

Contexto:

La frontera sur de México³, es una zona de gran importancia estratégica en lo que se refiere a la migración centroamericana que atraviesa México para llegar a Estados Unidos, al ser el principal punto de entrada al país para estas personas, regular⁴ o irregularmente. También tiene esta zona un valor estratégico porque es donde confluye una migración laboral histórica, en particular de personas guatemaltecas que llegan a trabajar en actividades agrícolas, en servicios y trabajo doméstico⁵. Y amplía su valor estratégico el hecho de que en esta zona

² Documento elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C. y la Mesa Transfronteriza sobre Migración para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012)

³ La frontera sur de México comparte 1,149 kilómetros de frontera con Guatemala y Belice comprende los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

⁴ En el 2011, según datos del Instituto Nacional de Migración de México (INM), hubo 1,327,929 entradas como visitantes por la frontera sur mexicana, de las cuales 660,582 se produjeron por el puesto fronterizo de Talismán-Ciudad del Carmen, a unos 20 minutos de la ciudad de Tapachula

⁵ Según datos del INM, en el 2011 hubo 130,674 entradas de trabajadores/as fronterizos a México, provenientes en su gran mayoría de los departamentos guatemaltecos fronterizos de San Marcos y Huehuetenango, mientras que a enero 2012 sólo 599 mujeres habían solicitado la forma migratoria de Trabajador Fronterizo

encontramos una migración de origen, de tránsito⁶ y de destino, por lo que es un lugar que se vuelve paradigmático para analizar las carencias y fortalezas de la política migratoria mexicana en la actualidad, e incluso a nivel de Mesoamérica.

En la *Frontera Sur de México*, no varía política migratoria con un enfoque de seguridad nacional, que ha caracterizado la política migratoria, sino todo lo contrario, sigue marcado la hegemonía de la seguridad nacional. Esta perspectiva ha generado que los programas hasta ahora implementados por el gobierno de México, se han caracterizados por pugnar por mayores controles de vigilancia, aumento en la seguridad fronteriza con la participación de la Policía Federal y el Ejército, mayores puntos de controles fronterizos y despliegue de “tecnología” para contener los ingresos no autorizados, sin que haya habido mayor avance en el tema de la facilitación de los flujos migratorios.

Es cierto que en los últimos años el tema migratorio ha tomado mayor relevancia entre las instituciones gubernamentales, pero al parecer no ha sido suficiente para detener las constantes violaciones a los derechos humanos de los cientos de miles de personas que entran de manera irregular que cruzan cada año por la frontera sur de México.

Las principales violaciones de derechos que sufren las personas que por algún motivo se quedan a vivir y trabajar en esta región son las barreras para que puedan acceder a un documento migratorio en México; límites para tener acceso a la educación y poder tener mejores perspectivas laborales; barreras para tener un efectivo derecho a la salud, entendido de manera amplia, no sólo referido a su salud física, por los abusos que en ocasiones sufren⁷, sino también a sus aspectos mentales, sexuales y reproductivos; restricciones y discriminaciones en sus condiciones laborales.

En el caso de las personas migrantes en tránsito, continúan los abusos y extorsiones de grupos criminales, en colusión con autoridades locales, estatales y federales. Persiste igualmente la privación de libertad de solicitantes de refugio, niños, niñas, mujeres embarazadas en la Estación Migratoria siglo XXI, una de las más grandes del continente.

A pesar de que con la nueva Ley de Migración (LM) se establece la defensa legal continua la falta de garantías de un debido proceso y de la asistencia legal para los y las allí retenidos. Especialmente se observan los efectos negativos de una política migratoria enfocada al control de flujos migratorios y sin respeto de los derechos humanos, en los niños, niñas y adolescentes que son devueltos a su país de origen sin garantizar el respeto del interés superior del niño y otros derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y en la propia LM.

En la cotidianeidad de las personas inmigrantes que viven hace años en la región, entre las que se incluyen quienes han sido reconocidas como refugiadas, se observan las siguientes problemáticas:

- Ausencia de programas a nivel municipal, estatal y federal, en donde la población extranjera establecida tenga una participación para conocer sus derechos y ejercerlos.

⁶ Tapachula alberga la Estación Migratoria (centro de detención) más grande México. Por ejemplo, según datos del INM; en el 2011 albergó 30,068 personas migrantes, el 45 % del total de las personas migrantes detenidas en toda la República

⁷ En las encuestas que realiza Médicos del Mundo en su trabajo con empleadas domésticas migrantes desde enero 2011, el 25 % mencionó hasta diciembre de ese año haber sufrido algún tipo de agresión física

- Limitado y restringido, el derecho a contar con un documento de regular estancia en el país, imposibilitado por el costo y requisitos.
- Las empresas privadas de servicios (bancos, tiendas departamentales, casas de empeño) actúan con discrecionalidad en el momento de otorgar sus servicios, aunado a un desconocimiento de las formas migratorias de legal estancia en el país.
- Negación y/o retiro de programas sociales a personas con regular estancia en México (Programa Oportunidades y Seguro Popular).
- Limitado acceso a la justicia, sobre todo para personas sin regular estancia en el país y trabajadores/as agrícolas, aunado a la falta de sensibilización y capacitación por parte de los jueces y personal adscrito a este Poder Judicial.
- Falta de acceso al registro de nacimiento de hijas e hijos mexicanos de padres y madres extranjeros, sobre todo en el caso de madres solteras menores de 18 años, entre otros.
- Obstáculos para el acceso a la educación, salud, trabajo de parte de las diferentes Secretarías, en lo que se refiere a la solicitud de documentación de regular estancia y otros.
- Discriminación y xenofobia cotidiana por parte de sectores de la población local.

Una serie de obstáculos que dan como resultado que personas migrantes deban abandonar territorio mexicano, expuestos a caer en redes de tráfico y trata de personas en el trayecto o bien, estar en México en condiciones de extrema vulnerabilidad, sin un documento de regular estancia y expuestos a ser detenidos por autoridades migratorias y/o policías federales, así como a la negación de derechos fundamentales.

Propuestas:

Las problemáticas que enfrenta la frontera sur de México requieren de un abordaje con enfoque de seguridad humana, que reconozca la histórica dinámica transfronteriza de intercambios en ambos sentidos y de formas muy variadas en la región y el “cuádruple papel de la frontera” como destino, tránsito, origen y retorno migratorio; diagnosticando y atendiendo las situaciones específicas que se presentan en dicha región transfronteriza y en los corredores de transmigración a lo largo de la frontera con Belice y Guatemala: 1) Corredor del Pacífico, a) Corredor Central y, 3) Corredor del Usumacinta. De manera particular es necesario y urgente:

- Generar mecanismos de vigilancia y control ciudadano para garantizar una actuación del Instituto Nacional de Migración y de las fuerzas de seguridad involucradas, que sea acorde a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que favorezcan la rendición de cuentas y abata la corrupción e impunidad que imperan en los organismos. Es fundamental que se garantice el perfil y profesionalización y capacitación permanente de los servidores públicos con un enfoque de derechos humanos y que existan mecanismos efectivos de supervisión del personal, así como la generación de acciones claras para eliminar la corrupción y sancionar a funcionarios corruptos y coludidos con redes de tráfico y trata de personas.
- Establecer una mesa de diálogo interinstitucional con el INM, la SEDENA, la SEMAR, la Secretaría de Seguridad Pública (federal y local) y los consejos consultivos locales, estatales y municipales para establecer protocolos de actuación en materia de protección a migrantes, a través de sistemas internos y externos de rendición de cuentas.

- Revisar y hacer eficientes los procedimientos de estancia regular de migrantes en sus diferentes condiciones -como trabajadores circulares, estacionales, semi-establecidos y establecidos de manera definitiva-, así como de solicitantes de refugio; a fin de disminuir la situación de indefensión y vulnerabilidad al negarles el acceso a derechos fundamentales (laborales, registro, salud, educación, programas sociales entre otros), y de disminuir el riesgo de ser detenidos en los centro de detención, sufrir abusos y ser víctimas de Trata para fines de explotación sexual, laboral y redes de mendicidad. Para ello, es necesario realizar un censo que permita contar con datos más precisos del número de personas extranjeras que viven en la región para visibilizarlas y diseñar políticas con un enfoque de garantía de derechos de personas extranjeras viviendo en México.
- Implantar un programa de supervisión, atención y denuncia que termine con la explotación laboral de jornaleros agrícolas y trabajadoras domésticas, aplicando el marco legal nacional e internacional sobre el trabajo y condiciones laborales.
- Facilitar la regularización con programas especiales de niñas, niños y adolescente (NNA) no acompañados que se encuentran trabajando ya sea de manera temporal o permanente, inmersos en diversos empleos informales en los cuales están expuestos a ser víctimas de explotación laboral y/o trata, muchos de ellos/as no cuentan con un documento de regular estancia, y no pueden regularizarse por ser menores de edad, no reciben asistencia médica, no pueden estudiar y la mayoría vive en condiciones precarias o peor aún viven donde trabajan en condiciones de explotación. Se propone que el INM promueva campañas de regularización acorde a las necesidades y realidades que se viven en la frontera sur, que se tome en cuenta la situación económica de las personas para establecer los pagos y que se faciliten los requisitos para todas las personas. Se debe destinar recursos humanos y financieros a la Delegación Estatal de Chiapas, tomando en cuenta el número de personas que acuden a la Dirección de Regularización Migratoria para obtener su documento migratorio. Y no realizar verificaciones migratorias en centros de trabajo de personas extranjeras porque facilitaría la explotación laboral y las negativas de los empresarios para emplearlos, entre otras situaciones.
- Pese a los avances en materia de combate a la Trata de Personas, existe un vacío legal y ausencia de estructura y mecanismos para la atención integral, protección y reintegración social de víctimas. A ello se suma el desconocimiento generalizado del tema, la naturalización de realidades como la prostitución y el trabajo de NNA. Para responder a este grave problema que se profundiza y se amplía a lo largo de la frontera sur, es urgente disponer de recursos financieros necesarios para ampliar los programas de prevención, identificación y asistencia integral a víctimas, mediante redes locales proveedoras de servicios; reforzar la coordinación interinstitucional, capacitación y sensibilización a las autoridades y sociedad civil sobre el problema; y afinar el marco legal para conectar con delitos conexos y al marco jurídico dispuesto para la protección a mujeres y NNA.
- Cumplir efectivamente las medidas de protección solicitadas por los defensores de derechos humanos y vigilar periódicamente su cumplimiento, sobre todo, en el caso del Hogar-Refugio La 72 en Tenosique, Tabasco, investigando y poniendo ante las autoridades judiciales a los responsables de los actos de intimidación, amenazas y violencia física hacia sus integrantes. Es urgente garantizar el pleno acceso a la seguridad a las personas que laboran en las casas del migrante y albergues que documentan y denuncian los delitos, particularmente, los relacionados con el secuestro, extorsión, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

4.2 Frontera Norte

Parte 1⁸

La historia de México como país de migrantes internos e internacionales le ha puesto en los últimos años bajo la observación de organismos civiles, académicos y de derechos humanos. Los flujos migratorios además de ser masivos tanto de ida, tránsito y retorno, se han acompañado de escenarios violentos que se agudizaron en algunas ciudades del sur y norte del país afectando tanto a las personas oriundas de las mismas como para las y los migrantes. Es así que las personas migrantes padecen tanto la criminalización de algunos sectores de la sociedad como la criminalidad que los vulnera.

El trabajo civil organizado se hace necesario en todos los ámbitos: Legislativo, educativo, de seguridad y procuración de justicia y con un enfoque binacional. No se puede pensar en las estaciones migratorias de México olvidando los centros de detención en los Estados Unidos, y demandar un trato digno a los transmigrantes centroamericanos sin pedir el cumplimiento del respeto a los derechos humanos en el vecino país. Estar en el norte implica anclar los esfuerzos en ambos lados de la frontera y tejer alianzas con diversos actores.

Existe un consenso generalizado de que la migración mexicana hacia los Estados Unidos se debe a un acumulado de factores como la economía (la oferta de empleo y el pago salarial), la cercanía geográfica, la tradición de emigrar a cierta edad, así como la necesidad de mantener los lazos familiares.

La prioridad en los países de la región continúa siendo el control de flujos migratorios y no la documentación de los mismos para evitar la irregularidad de las personas y favorecer así su integración laboral y social. La reforma migratoria comprometida por Barack Obama durante su campaña a la presidencia de los Estados Unidos, enfrentó diversas críticas y durante su gestión ha sido imposible concretarla. Lo que logró el mes de junio del año en curso, fue el impulso de una directriz conocida como “Acción Diferida” que está encaminada a otorgar un permiso de trabajo a jóvenes estudiantes que deben contar con cierto número de requisitos.

Si bien se espera que esta medida favorezca a miles de jóvenes, continúa dejando a otros grupos de inmigrantes sin posibilidad de regularizar su estatus; quienes están siendo deportados a las fronteras, con pocas o nulas redes de apoyo en México. Entre las personas expulsadas se distinguen quienes son retornadas (bajo salida voluntaria o remoción expedita) luego de intentar cruzar en la frontera o en un puerto de entrada y aquellas otras que son detenidas estando en territorio estadounidense y expulsadas del mismo.

Las expulsiones o remociones (*removals como las denomina DHS*), se incrementaron a partir del año 2003, cuando el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) asumió la tarea de aprehender a los migrantes indocumentados en el interior del país, mientras que la Patrulla Fronteriza se avoca a las fronteras.

Durante los primeros 7 meses (enero a julio) del año 2012, han sido deportadas 233,661 personas desde los Estados Unidos a México; en tal periodo, Mexicali aparece como el primer punto de repatriación con 45,658 eventos; seguido de Matamoros con 39,639; Tijuana en tercer

⁸ Documento elaborado por Iniciativa Frontera Norte para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012)

lugar con 35,605; Nuevo Laredo con 28,533, Nogales con 28,001 y Acuña con 22,200⁹. Esta reconfiguración en las repatriaciones no puede entenderse desde una lógica de protección a las personas migrantes, pues existe una diferencia de 4 mil eventos entre el estado de Baja California y Tamaulipas: 81,341 y 77,349 respectivamente, aún y cuando este último estado se ha caracterizado por hechos violentos contra migrantes como secuestros masivos, tortura, ingresos del crimen organizado a las Casas del Migrante y la misma matanza en San Fernando.

Asimismo, no se comprende que la ciudad de Acuña, con una población menor a los 130 mil habitantes, haya recibido en un periodo de 7 meses un estimado del 17% del total de su población (con el margen de error que puede darse entre eventos de repatriación y personas repatriadas), mientras que Agua Prieta, Sonora con 80 mil habitantes, tuvo 7355 eventos de repatriación y Ciudad Juárez con más de 1 millón trescientos mil habitantes, sólo presente 6,774 eventos. No hay proporcionalidad en cuanto al número de habitantes, la infraestructura gubernamental y civil; la discrecionalidad con la que las autoridades estadounidenses determinan optar por un punto fronterizo y otro, varía sin existir razones que pudieran asumirse como lógicas. Comunidades que están habituadas a flujos menores de repatriación, enfrentan dudas acerca de la proximidad o los límites que deben establecer hacia los migrantes por la construcción del discurso que los señala como “ilegales” o “criminales”.

La situación de las personas migrantes en los Estados Unidos no presenta un clima favorecedor con la implementación de programas locales como “Comunidades Seguras” y 287(g) del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, los cuales permiten establecer acuerdos con agencias policíacas locales para entrenar a sus miembros como agentes de migración y con ello realizar las labores correspondientes exclusivamente a ICE para la identificación y detención de inmigrantes. Estos programas propician el incremento en las detenciones y deportaciones, generando por lo tanto un aumento en la cantidad de familias separadas y una afectación en la calidad de vida de éstas. Cuando las y los migrantes son detenidos en presencia de sus hijos, los padres deben encontrar a un familiar o amistad cercana que pueda responsabilizarse de ellos sino, quedan en custodia del Estado.

Si el niño o la niña son de nacionalidad estadounidense (como en la mayoría de los casos), permanecen en los Estados Unidos con procesos que resultan traumáticos tanto para ellos como para sus padres, ya que los Trabajadores Sociales de la Agencia de Salud y Servicios Humanos (HHS, *Health & Human Services Agency*) encargados de los casos, fallan al mantener informados a los padres sobre el avance de los mismos e incluso transcurren semanas y hasta meses para que puedan conversar vía telefónica con su hijos, violentándose el derecho a la unidad familiar¹⁰. La angustia de estar separados y de ser repatriados a un país

⁹ De acuerdo al Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración: *Los lugares en la frontera norte donde se lleva a cabo la repatriación de mexicanos desde Estados Unidos se encuentran establecidos en el “Memorandum de entendimiento entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos”, suscrito el 20 de febrero de 2004 y en los “Arreglos locales para la repatriación de nacionales mexicanos desde Estados Unidos”. Según el Memorandum y los arreglos locales, existen 26 puntos oficiales, sin embargo, en el estado de Baja California actualmente no existen repatriaciones por el punto de Mesa de Otay; en el estado de Chihuahua en los puntos de internación de Puerto Palomas, Zaragoza y Porfirio Parra las repatriaciones son esporádicas; mientras que en el estado de Tamaulipas los puntos de Miguel Alemán, Puente Camargo y Puente B&M, únicamente funcionan como puntos de repatriación en casos de emergencia; en el estado de Sonora, las repatriaciones por los puntos de Sásabe y Sonoyta las repatriaciones son esporádicas y en el punto de Nogales Tres quedaron suspendidas de forma definitiva por la autoridad estadounidense hasta nuevo aviso.*

¹⁰ Principio de la unidad familiar, consagrado en diversos instrumentos internacionales tales como: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en su artículo 17: “1. La familia es el elemento natural y fundamental de la

que a pesar de ser suyo tienen años sin visitar, así como la rapidez del proceso de repatriación, contribuye a un estado de crisis emocional, especialmente en las madres. No es parte del proceso de repatriación, el otorgarles asesoría o información básica sobre el procedimiento para la reunificación familiar.

Una vez en México, los padres se encuentran en constante preocupación ya que temen que sus hijos sean dados en adopción al no cumplir en tiempo con la larga lista de requisitos para recuperar la custodia; requisitos difíciles de cumplir ya que las madres repatriadas prefieren quedarse en la frontera para estar cerca de sus hijos (al menos en el espacio geográfico California-Baja California), donde no cuentan con una fuente de apoyo; cabe hacer mención que en la mayoría de los casos (p.e, sobre todo quienes tienen más de 10 años de vivir en los Estados Unidos) no poseen los documentos que les son requeridos para iniciar el trámite de reintegración con sus hijos. Posterior a ello, deben tomar cursos cuyas temáticas son definidas por la HHSA, mismos que deben recibir del Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia, quien certificará que se encuentran aptas para desempeñar su rol de madres.

La lentitud con la que puede ser llevado el proceso, merma en la tranquilidad de las madres, quienes optan por ingresar nuevamente de forma indocumentada a los Estados Unidos, exponiéndose a mayores riesgos, pues además de ser posibles víctimas de fraude, extorsión, violación y secuestro, su reingreso irregular puede generar una sentencia prolongada en la cárcel federal. Es necesario entonces abordar la problemática de la separación familiar desde la complejidad de dos países, quienes tienen el gran reto de perfeccionar sus procedimientos para hacer menos tardía la espera de padres, madres, hijos e hijas, privilegiando cumplir con su responsabilidad ante el derecho a la unidad familiar.

Por último, es importante enfatizar que la retención de pertenencias está resultando perjudicial para las personas repatriadas. Según la Encuesta de Migración en la Frontera Norte aplicada por el Colegio de la Frontera Norte, la retención de las pertenencias se incrementó en 400% de 2007 a 2010, pasando de 6,650 a 34,820 personas afectadas con esta medida. Los migrantes cuentan con un periodo establecido de 30 días a partir de la fecha de su detención para solicitar la recuperación de las mismas.

sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado [...]". *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su artículo 23: "1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y el Estado." *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en su artículo 10: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencias posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y educación de los hijos a su cargo [...]". *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, en su artículo 44: "1. Los Estados Partes, reconociendo que la familia es el grupo básico natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección por parte de la sociedad y del Estado, adoptarán las medidas apropiadas para asegurar la protección de la unidad de la familia del trabajador migratorio. 2. Los Estados Partes tomarán las medidas que estimen apropiadas y entre la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo."

Recomendaciones:

- Crear dentro de la Red de Protección Consular Mexicana, un programa de información presencial en los centros de detención, para que las personas estén adecuadamente informadas sobre el proceso de inmigración y sus derechos.
- Integrar en los Arreglos Locales de Repatriación, la obligatoriedad de las autoridades norteamericanas, de entregar las pertenencias a las personas al momento previo de su repatriación o deportación.
- Exigir el cumplimiento de los arreglos locales para la repatriación de nacionales mexicanos firmados por autoridades mexicanas y estadounidenses correspondientes, integrando a la sociedad civil organizada en el monitoreo de los mismos.
- Registrar la modalidad de salida de los connacionales de los Estados Unidos, a fin de contar con estadísticas certeras acerca de deportaciones, salidas voluntarias y otras formas de remoción.
- Exigir al Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés), el listado de personas en su circunscripción que serán deportadas, mismo que deberá recibir el Consulado correspondiente con antelación a la deportación, y no el mismo día, debiendo ser una práctica uniforme en toda la red consular. Dicho listado debería incluir la siguiente información:
 1. Datos Personales (nombre, edad, lugar de origen).
 2. Modalidad de la Repatriación (salida voluntaria, deportación [por cuanto tiempo], remoción estipulada, etc.)
 3. Expediente Médico.
 4. Expediente de inmigración.
 5. Expediente de la Corte Familiar (cuando aplique).
 6. Información de la deportación (lugar, fecha y hora).
- Crear un sistema de coordinación entre los Sistemas DIF de los estados fronterizos, acompañados de la asistencia técnica del Sistema DIF Nacional, a fin de unificar procedimientos y criterios que contribuyan a favorecer una atención oportuna de madres y padres repatriados que buscan la reunificación familiar con sus hijos.
- Estructurar el Programa de Repatriación Humana, implementado en toda la zona norte, de tal manera que se encuentre homogenizado y lleven a cabo las actividades de manera igualitaria en toda la zona fronteriza. En este sentido se recomienda también lo siguiente:
 - A) Que se incluya en la Forma Estadística Migratoria (FEM) la fotografía de las personas, con la intención de que facilite el proceso de identificación.
 - B) Asegurar el traslado de las personas deportadas desde el punto de repatriación a aquellas casas, albergues e instituciones gubernamentales que ofrecen asistencia integral para evitar sean expuestos en ciudades con alto índice de delincuencia.

Parte 2¹¹

Los grupos de apoyo a migrantes en Baja California hacen en sus propuestas que las autoridades asuman su responsabilidad en la protección a la población migrante.

Según datos del Instituto Nacional de Migración en el año de 2011 se desarrollaron 405,455 eventos de repatriación y Baja California tuvo el mayor número de casos (35%); en este primer semestre se mantuvo con el 34%.

¹¹ Documento elaborado por la Coalición pro defensa del Migrante para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012)

Hay que señalar, que si bien la población migrante es vulnerable, en los últimos años los y las migrantes, por las políticas antiinmigrante y la crisis de criminalidad en el país se ha tornado mucho más vulnerable.

Hemos observado y documentado que cuando son repatriados por esta frontera son detenidos de forma injustificada, otros son víctimas de abusos, extorsión y robo, sobre todo, por agentes de la policía municipal; de igual forma son víctimas de extorsión, robo y secuestro de parte de traficantes de personas sin escrúpulos, como de la delincuencia local.

Nada más el Albergue del Desierto de los y las menores de edad que ha podido documentar (194 encuestados) en este primer semestre del año, ha habido 5 casos que sufrieron agresiones por polleros, además registró un caso de secuestro.

De las mujeres adultas encuestadas (304), 6 de ellas fueron extorsionadas por los agentes del INAMI y PFP. Además 61 sufrieron maltrato por agentes de migración de EU. Y eso que la frontera de BC se considera un poco más segura en contraste con las fronteras de Cd. Juárez, Tamaulipas y Sonora. Se puede inferir que en estas fronteras la situación es más crítica según notas periodísticas.

Propuestas:

- Que se impulse la creación de marcos normativos en todos los estados de la federación para protección y apoyo a la población migrante.
- Que se elimine el tema migratorio del programa de seguridad nacional ya que es un fenómeno social.
- Que se mantenga el fondo de apoyo a la población migrante que otorga la Secretaría de Hacienda a los estados de la frontera norte y que se destinan a las organizaciones civiles que genuinamente trabajan con esta población y garantizar mediante políticas públicas los apoyos.

Es importante que en el marco del cambio de los gobiernos de México y Estados Unidos se consideren los puntos de deportación de mexicanos:

- Que se transparente los acuerdos binacionales en materia de deportaciones, especialmente los memorándum de entendimiento entre México y EU, así como gestionar cambios necesarios que eviten las deportaciones nocturnas para aminorar riesgos a esta población.
- Y se tome en cuenta la infraestructura de apoyos existentes en las ciudades de deportación de mexicanos. Hay ciudades donde existen organizaciones de protección al migrante y programas de apoyo gubernamental que trabajan coordinadamente. Sin embargo, hay otras ciudades que carecen de estos apoyos o en forma muy limitada, lo que hace que se eleve el grado de vulnerabilidad de los y las migrantes.
- Que no se den las deportaciones laterales. Evitar la discrecionalidad con que se viene trabajando este sistema ya que se está dividiendo familias y se vulnera el principio de reunificación familiar, además de aumentar los riesgos.
- Que se brinden apoyos necesarios a la red consular de México en EU a fin de que atiendan las condiciones de los mexicanos deportados o repatriados, especialmente de devolución de pertenencias, debido proceso y condiciones de traslado.
- Que el Gobierno Mexicano participe más efectivamente en el esclarecimiento de los mexicanos muertos por autoridades estadounidenses, especialmente la patrulla fronteriza.
- Crear programas que garanticen la inserción en los sistemas educativos que garanticen el derecho a la educación. Igualmente en el tema de la salud.

5. Tránsito: delitos y violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México¹².

Contexto:

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

Una política migratoria orientada principalmente a las capacidades materiales y el reforzamiento y control de las fronteras no es suficiente para lograr una gestión eficaz de los flujos migratorios, pues, como se ha visto en el caso de la frontera México-Estados Unidos, estas políticas no logran disuadir a los migrantes potenciales de dejar sus lugares de origen

Según datos de la ONU, México se distingue por ser el país con mayor número de emigrantes del mundo [...] y por ser territorio de tránsito para emigrantes de otras nacionalidades que se dirigen a los Estados Unidos. Según datos de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera (Sur), cada año ingresan al país entre 40 y 60 mil inmigrantes al año, principalmente en la zona costa y Soconusco; hablando únicamente de migrantes provenientes de Centroamérica, conscientes de que hay una sub-cifra enorme de migrantes provenientes de otros países, sobre todo del continente asiático, que ingresan por fronteras diversas, que según Organizaciones de la Sociedad Civil asciende a 400 mil, mientras que la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos maneja un ingreso anual aproximado de 150 mil. Todos ellos en condición irregular o indocumentada que los sitúa en una posición de indefensión y vulnerabilidad, independientemente de su sexo, y dificulta llevar un control sobre las condiciones que tienen que soportar en su recorrido.

La condición de vulnerabilidad por la falta de garantías de derechos humanos en el país de origen se agrava durante el tránsito por México debido a dos factores. El primero de ellos es la invisibilidad o clandestinidad en la que las personas migrantes se ven obligadas a transitar obligados a viajar por los caminos más peligrosos de México en medios de transporte poco convencionales, siendo uno de ellos el tren de carga. El segundo factor es el contexto de violencia actual del país que ha permitido que se cometan con impunidad graves violaciones a los derechos humanos en contra de esta población, sin que ni siquiera la denuncia pública y ante instancias internacionales, haya impactado en algo para detener los abusos.

Violaciones y delitos

Hoy en día el secuestro a migrantes es un delito sistemático y generalizado porque es una de las actividades más redituables para el crimen organizado en México. De acuerdo con los dos

¹² Documento elaborado por Frontera con Justicia, Casa del Migrante de Saltillo, para la reunión con equipo de transición (22 noviembre 2012)

informes especiales sobre secuestro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³, cada seis meses con víctimas de este delito alrededor de veinte mil personas migrantes. En un periodo de seis meses, de abril a septiembre de 2010, la CNDH documentó, con el apoyo de diez albergues para migrantes ubicados en puntos estratégicos, un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11,333 víctimas. Esta cifra refleja que no han sido suficientes los esfuerzos gubernamentales por disminuir los índices del secuestro en perjuicio de la población migrante.

De su comienzo como una privación de la libertad relativamente breve, los secuestros a migrantes se han convertido en prolongadas estancias en las llamadas casas de seguridad en donde los testimonios, las historias y las condiciones suelen ser similares en la mayoría de los casos. Debido a la capacidad de permear instituciones gubernamentales y comunidades enteras, el escenario de la comisión de secuestros se encuentra desplegado por toda la ruta del tránsito migratorio, en la que las personas migrantes siguen siendo *víctimas invisibles sin dejar de ser migrantes en movimiento*.

Según testimonios recibidos en las casas para migrantes, algunos migrantes que fueron liberados o escaparon del secuestro, han dicho que estaban tan traumatizados por la experiencia que se habían entregado voluntariamente al INM para que los devolviera su país antes de arriesgarse a caer de nuevo en las manos de las bandas delictivas. Otros optaron por volver a la frontera sur, pues temían que los agentes del INM los entregaran a las bandas. Describieron cómo las bandas actuaban con aparente impunidad, capturando periódicamente a más de un centenar de migrantes cada vez. Luego obligaban a las víctimas a revelar el número de teléfono de sus familiares en Centroamérica o Estados Unidos, se ponían en contacto con ellos y les daban unos días para transferir dinero para pagar el rescate. Varios de los entrevistados describieron cómo los migrantes eran torturados o asesinados si el dinero no llegaba a tiempo.

En muchos casos, las personas migrantes son cooptadas por el crimen organizado para la explotación laboral, bien sea que se desempeñen como sicarios, en los cultivos de marihuana o amapola, para el comercio sexual y servidumbre¹⁴ en las casas de seguridad, haciendo tareas desde limpieza de las casas hasta el servicio sexual de los secuestradores. Muchas mujeres migrantes son secuestradas y cruzan México a través de una larga cadena de bares, cantinas y otros lugares, en los que se ejerce la explotación sexual en sus modalidades de prostitución forzada, pornografía y turismo sexual, en el caso de niños. Niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

Una problemática añadida al secuestro de migrantes es la desaparición forzada, acto violatorio de los derechos humanos en el que, de manera activa o pasiva, participan funcionarios y servidores públicos en colusión con agentes del crimen organizado.

¹³ El primer informe fue emitido por la CNDH el 15 de Junio de 2009 con el título de *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*. Visto en http://cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009_migra.pdf El segundo informe publicado por la CNDH titulado *Informe Especial sobre Secuestros de Migrantes en México*, es emitido el 22 de febrero de 2011, visto en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Index/InfEspecialSecuestroMigrantes_8.pdf

¹⁴ Ver testimonios en el *Cuaderno sobre Secuestros de Migrantes: dimensión, contexto y testimonios de la experiencia de la migración en Tránsito por México*. Editado por Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y la Casa del Migrante de Saltillo [Frontera con Justicia, A.C.]. Diciembre de 2011.

Tanto en el secuestro como en la desaparición forzada es común que las víctimas sufran violaciones a sus derechos a la seguridad y la integridad personal, entre las que sobre sale la tortura. Adicionalmente, inserto en un contexto de guerra, en México se gesta el reclutamiento forzado no sólo entre migrantes víctimas de secuestro sino entre jóvenes de comunidades urbanas y rurales que quedan bajo control económico, social y político de grupos violentos.

El reclutamiento forzado de personas migrantes, particularmente de hombres jóvenes, es una clara amenaza contra la vida, la seguridad y la integridad. Algunos sufren esta condición cuando no cuentan con nadie que pueda pagar su rescate; sin embargo, hay otros que han sido privados de su libertad con el único propósito de obligarlos a realizar actividades ilícitas. Los testimonios de los sobrevivientes dan cuenta de la magnitud de esta problemática en los estados de Tamaulipas, Zacatecas, Coahuila y Nuevo León.

Recomendaciones:

- Reiteramos la recomendación hecha en la audiencia temática en la CIDH el día 22 de marzo de 2010, la de crear una procuraduría integral especializada en la atención a personas migrantes víctimas de delito que asuman los casos sin distinción de fueros.
- Que se garantice el acceso a la regularización migratoria para víctimas de delitos y testigos que no requiera un proceso penal.
- Asegurar que las personas migrantes víctimas de violencia tengan acceso al servicio público de salud, apoyo psicológico, representación jurídica y apoyo económico-social para que tengan las herramientas para permanecer en México si así lo desean.
- Garantizar la reparación del daño en los procesos penales.
- Tomar en cuenta la propuesta de mecanismos para la migración de tránsito regular como los acuerdos de supresión de visa, cambio de criterios para obtener una visa de visitante temporal desde los países de origen o en la frontera sur, o a cuerdos regionales de tránsito regular con los países del triángulo norte.

6. Transnacionalismo¹⁵

El día de hoy, la ciudadanía significa la identidad, participación, defensa nacional, y expresión cívica y política de mexicanas y mexicanos dentro y fuera de nuestro territorio nacional. La incorporación de este fenómeno transnacional en la gobernanza de nuestro país y nuestra región es un reto al cual las y los migrantes y sus familias (la comunidad migrante) aportamos con nuestra experiencia, reflexión e incidencia política, junto con personas y organizaciones afines y con la sociedad en general.

Las y los mexicanos en el exterior participamos decisivamente en la comunidad latinoamericana-estadounidense, siendo esta un actor emergente en la redefinición de la cultura política de Estados Unidos de América (EUA), en contra de la discriminación racial o étnica. Nuestro poder de influencia recientemente se vio reflejado en la reelección del Presidente Barack Obama. Ahora el gran reto es la garantía de los derechos humanos de las comunidades migrantes y su participación racial o étnica, donde el gobierno mexicano asume su papel de actor corresponsable.

¹⁵ Documento elaborado por Encuentros Mesoamericanos y la Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012)

Las y los migrantes mexicanos vemos como un logro de nuestra organización cívica las siguientes políticas públicas: logramos el derecho al voto en elecciones presidenciales; ahora ampliaremos nuestro derecho a votar y ser votados tanto en el ámbito del Congreso de la Nación como en las entidades federativas y municipales. Logramos establecer el compromiso del gobierno mexicano de reforzar las iniciativas de participación en el desarrollo local, con el Programa 3x1 para Migrantes; ahora lograremos la ampliación de nuestra participación política en el desarrollo local. Logramos establecer un Instituto de Mexicanos en el Exterior que sirve de instancia inicial de espacio de diálogo político y de representación. Ahora es el momento de replantear y profundizar los derechos políticos y civiles de las personas mexicanas en el exterior con la transversalización de la perspectiva migrante en toda la administración pública.

A la par del Tratado de Libre Comercio y todas sus consecuencias que ha tenido para el agro mexicano, la movilidad humana, motivada en primer lugar por la necesidad económica, carece de regulaciones ajustadas a las dinámicas contemporáneas. Como ejemplo, basta decir que aproximadamente la mitad de las personas mexicanas nacidas en México y residentes en EUA son indocumentadas.

Esta situación ha provocado un empeoramiento de la calidad de vida y ha fomentado la explotación de la fuerza de trabajo mexicana en EUA, así como la violación de derechos laborales, mientras la mano de obra migrante contribuye significativamente al crecimiento económico de Estados Unidos. , aún en periodos de recesión económica, como el que inició en 2008.

La recesión que inició en 2008, junto con la lógica de la *seguridad nacional* que ha permeado las políticas públicas de EUA y el resto de Latinoamérica, han contribuido a que los migrantes mexicanos y latinoamericanos estén percibidos como una amenaza. Las deportaciones de mexicanos han llegado a ser más de 400,000 al año, donde la mitad de estos son migrantes en retorno voluntario. Esta población padece severos problemas, al no contar con su documentación en orden, para ejercer sus derechos ciudadanos y reintegrarse a la sociedad, lo que ha terminado por dejar a este sector en un limbo que afecta tanto a las personas migrantes como a sus familias y comunidades. Este problema afecta especialmente a las personas jóvenes, a las mujeres, y a los pueblos indígenas.

La militarización de la policía como consecuencia del crimen organizado ha resultado ineficaz y, junto con otros factores, ha contribuido a una ruptura del tejido social; esto ha sido una causa de la emigración. Por ende, la política pública mexicana que combate las causas de la migración forzada incluirá programas sociales, culturales, de participación política y económica de la comunidad migrante.

Las remesas de las personas trabajadoras mexicanas ya son una de las dos fuentes de divisas más importantes en nuestro país. Estas remesas evidencian la responsabilidad familiar y cívica de las y los mexicanos residentes en el exterior. Las remesas son un factor dinamizador de las economías locales en una época en la cual la economía globalizada debilita terriblemente la economía a nivel local. Los cientos de asociaciones mexicanas en el exterior y en las comunidades de origen, y su manejo de remesas colectivas, conforman un instrumento válido en la participación al desarrollo. En suma, se están construyendo nuevas modalidades de participación ciudadana transnacional, y ellas sobrepasan la acción actual del Estado mexicano de estar a la par.

En el corto plazo el gobierno mexicano tendrá que reforzar los esfuerzos de la comunidad migrante de manera transversal, creativa, y audaz. La comunidad migrante aporta a la

conversión al uso sustentable de los recursos naturales, a la equidad de género, a la construcción de la autonomía indígena con revisión de usos y costumbres para asegurar la plena participación de migrantes, y a la construcción de políticas públicas en la educación, cultura y otras áreas. Es urgente reforzar estas iniciativas migrantes.

El sujeto colectivo transnacional migrante es de los sujetos políticos emergentes más prometedores de la nación mexicana. Por ser un sector en plena construcción y en lucha por sus derechos, la deuda socio-política de la nación mexicana con él es grande.

Es urgente consensuar y elaborar una política integral del Estado mexicano en el tema migratorio hacia la construcción del México transnacional. Esta generará políticas ligadas al territorio y las diásporas mexicanas. México es un país cada día más plural y nuestra sociedad hoy enfrenta los retos y oportunidades del desarrollo local transnacional.

6.3 Jornaleros migrantes con visa H2A¹⁶

La visa H2A, es un programa de migración temporal para trabajadores agrícolas, dicho visado es básicamente controlado, financiado y manejado por las empresas agrarias americanas y los enganchadores e involucra a más de 50 mil mexicanos al año. La participación del gobierno americano es mínima, sólo interviene para otorgar las visas.

Dentro del proceso de investigación realizado por las organizaciones CITA, UFW, GWJA, DPMH y CRS, todas contrapartes del proyecto Jornaleros SAFE, encontramos una realidad sumamente descuidada por el estado mexicano, por mencionar algunos puntos se citan los siguientes:

- El 95% de los trabajadores migrantes entrevistados sufrieron alguna violación a sus derechos, solo el restante 5% reportó no haber sufrido ninguna de estas incidencias.
- El 53% señaló que nadie les proporcionó información sobre sus derechos como trabajadores con visa h2A; solo un 31% de los encuestados señaló haber sido informado por parte de los gobiernos de los EEU y menos de un 1% dijo, haberla recibido del gobierno de México.
- El 79% de los trabajadores no pudieron saber cuales eran las condiciones en que eran contratados.¹⁷
- El 42.6 de los trabajadores tuvieron que pagar por entrar en una lista de espera o recibir una oferta de trabajo con visa H2A.

Fecha	Personas entrevistadas	Personas defraudadas ¹⁸	Cantidad entregada ¹⁹	Tipo de fraude
Total	42	200	725,800 pesos (56,703 dólares)	10 eventos detectados

¹⁶ Documento elaborado por Jornaleros Safe para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 12)

¹⁷ Sea por que el contrato estaba en ingles o porque nunca les dieron el contrato.

¹⁸ El número de personas defraudadas se desprende de los testimonios de los entrevistados, ya que estos fraudes son masivos y muchas personas de una misma comunidad son víctima, por lo que cada informante reportaba a otros casos de trabajadores de su comunidad defraudados. Por ello, el número de personas defraudadas y cantidades entregadas se calculó mediante la proyección de la información de las entrevistas.

¹⁹ Esta cantidad es aproximada, ya que no se cuenta con cifras exactas, sólo con los testimonios de los entrevistados. Gran parte del dinero entregado a los contratistas procede de préstamos de cajas populares o familiares. El tipo de cambio utilizado fue de 12.8 pesos por dólar.

Recomendaciones:

- 1.- Que el gobierno mexicano tenga un acercamiento con EUA para crear un acuerdo bilateral de trabajadores temporales mexicanos en ese país.
- 2.- Intervención de los gobiernos para resolver los problemas.
 - Atender los casos de fraude que se presentan en las comunidades.
 - General mecanismos para que México y EEUU compartan información sobre los trabajadores huéspedes, promoviendo un trabajo binacional de intercambio de información con Estados Unidos, para ello México debe establecer acuerdos binacionales con los países donde esta este tipo de programas migratorios para hacer cumplir su legislación local.
 - Aplicar efectivamente el artículo 28 de la LFT. Y el reglamento de Agencias de Colocación, fiscalizando a los contratistas y cancelando su operación o multándolos cuando no cumplan con las leyes.

En Estados Unidos, ahora con la reelección de Obama con el apoyo del voto latino²⁰, está caminando en pro, de la construcción de una reforma migratoria integral, la cual dentro de otros temas está incluyendo el tema de los trabajadores agrícolas temporales tanto H2A, como h2b. Por este motivo México se encuentra en el momento ideal de intervenir favorablemente en defensa y protección de sus trabajadores, con nuevos acuerdos migratorios que representarán un bienestar en el México migrante.

7. Marco Legal: retos para su implementación y reformas necesarias²¹

Durante el 2011 aconteció una reforma constitucional en materia de derechos humanos (RCMDH) que introduce múltiples adecuaciones al texto constitucional. Dicha reforma reafirma la presencia en nuestro sistema jurídico de un bloque constitucional extenso. El artículo primero constitucional establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, afirmando que las normas concernientes a los derechos humanos deben interpretarse, siempre a favor de que a las personas se conceda la mayor protección. Ordena a todas las autoridades, acorde a sus competencias, respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los informan, a la vez que les impone obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones.²².

Por su parte, la normativa migratoria en México tuvo un fuerte dinamismo, se promulgaron dos leyes a nivel federal (Ley de Refugiados y Protección Complementaria y la Ley de Migración) y otras a nivel local (como la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal). La armonización del derecho interno con el derecho internacional son un avance en 2011, un primer paso de reconoce derechos ahora hay que pasar a garantizarlos y hacer las reformas y legislar sobre lo que está pendiente.

²⁰ En estos momentos el voto latino representó el 40% del total de los votantes, es por ese motivo que el discurso anti migrante y la visión de los políticos va a sufrir cambios radicales ya que no hará político que pueda ganar una elección sin el apoyo de el voto latino.

²¹ Documento elaborado por Sin Fronteras, I.A.P. para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012)

²² El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. Juan N. Silva Meza. Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La RCMDH como la promulgación de la nueva normativa migratoria se dieron en un contexto de incremento y crudeza de la violencia en el país, donde los grupos en mayor situación de vulnerabilidad como son la población migrante, solicitante de asilo y refugiada (principalmente aquella que se encuentra en tránsito) se han visto severamente afectadas, situación como la suscitada en Tamaulipas, son un claro ejemplo de esta situación. Especial preocupación se tienen sobre el tema de detención, debido a que esta práctica afecta emocional, física y psicológicamente a las personas migrantes, en particular a los niños, niñas y adolescentes y personas que han vivido trauma o violencia, y a su incompatibilidad con los derechos de la libertad e integridad personal,

Algunos de los retos y agenda pendiente que se enfrentan en el ámbito legal para este grupo de población son:

- Dar el paso a la materialización de derechos y principios señalados en la RCDH y la normativa migratoria a través de programas, presupuesto y monitoreo permanente a las instancias implementadoras de la ley. Dejar el discurso y pasar a las acciones concretas para mejorar las condiciones de vida de la población migrante y refugiada en México.
- Garantizar el derecho a la justicia y que se respete el debido proceso a la población migrante. Promoviendo medidas e instrumentos, incluso en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, que faciliten su garantía así como las denuncias a las violaciones cometidas.
- En el tema de detención se requiere de disposiciones legales que reconozcan el principio de libertad de las personas migrantes y se creen mecanismos de *alternativas a la detención*, entendidas éstas como leyes, programas y prácticas migratorias que permitan el que personas solicitantes de asilo, refugiadas y migrantes gocen de libertad de movimiento dentro de la comunidad en tanto su situación migratoria se resuelve o en tanto se ejecuta la deportación o retorno. Iniciar con programas pilotos a niñez migrantes y solicitantes de asilo. Detención como excepción y no como la regla.
- Garantizar el acceso al derecho de asilo, se requiere seguir trabajando en las adecuaciones y capacitación a agentes del INM en mejorar el proceso de detección de solicitantes, desarrollar un verdadero recursos de revisión de los casos que son negados y contar con un modelo de integración para quienes son reconocidos como refugiados.
- Las estaciones migratorias requieren de una regulación y monitoreo permanente, mejorar infraestructura, contar con personal capacitado y transparencia en cuanto a lo que sucede en su interior ya que son lugares donde se realizan graves violaciones a derechos.²³
- Impulsar la legislación sobre el tema de la emigración (mexicanos en el extranjero).

ANEXO TEMA 7: DETENCIÓN

Problemática.

La política y practica migratoria establecen como principio generalizado la detención de personas migrantes irregulares en estaciones migratorias. En no pocas ocasiones, prevalece la detención por tiempo indefinido o superior al que resultaría necesario, razonable y proporcional tras una evaluación individual del caso. Si bien la Ley de Migración y su Reglamento posibilitan o establecen alternativas a la detención respecto a ciertos grupos en situación vulnerable como la niñez migrante y los solicitantes de la condición de refugiado, hasta el momento prevalece la

²³ Las condiciones de privación de la libertad que viven quienes se encuentran acatando un proceso penal son en ocasiones mejores que las que vive alguien que se encuentra en detención en una estación migratoria.

detención sistemática aún en estos casos. Debido a que esta práctica afecta emocional, física y psicológicamente a las personas migrantes, en particular a los niños, niñas y adolescentes y personas que han vivido trauma o violencia, y a su incompatibilidad con los derechos de la libertad e integridad personal, se ha establecido que la detención migratoria debiera ser una medida excepcional y el último recurso que se emplea por el Estado cuando, tras una evaluación de las circunstancias de cada caso, cuando otras opciones a la detención se muestren inadecuadas en el caso individual.²⁴

Propuesta:

Se requiere de disposiciones legales que reconozcan el principio de libertad de las personas migrantes y crean mecanismos de *alternativas a la detención*, entendidas éstas como leyes, programas y prácticas migratorias que permitan el que personas solicitantes de asilo, refugiadas y migrantes gocen de libertad de movimiento dentro de la comunidad en tanto su situación migratoria se resuelve o en tanto se ejecuta la deportación o retorno. Diversos estudios²⁵ muestran que las alternativas a la detención basadas en modelos de gestión de casos que atienden a las necesidades sociales y legales de las personas migrantes creando mecanismos de acogida dentro de la comunidad, no sólo son acordes con estándares internacionales de derechos humanos, sino que son menos onerosas para los Estados, presentando altos niveles de cumplimiento y acatamiento, debido al trato digno y humano que reciben y aun cuando enfrenten procedimientos de retorno.

Para hacer efectivas las disposiciones existentes, se propone implementar programas pilotos de alternativas a la detención en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y con base en dichos modelos, para personas en situación vulnerable, entre ellas, la niñez migrante y los solicitantes de asilo.

8. Marco Institucional

México aún no ha avanzado suficientemente en la tarea de definir los objetivos, visiones o propósitos que se persiguen en materia migratoria. Esa ausencia de visión genera costos de diversa índole y una incapacidad de la administración federal para generar respuestas y estructuras adecuadas y oportunas en el tema.

De acuerdo con la Ley de Migración, la Política Migratoria es:

El conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes (Art. 2 LM).

Sin embargo, no se encuentra un documento que defina con claridad lo que pretende el Estado Mexicano en la materia o, como lo señala Francisco Alba (CONAPO, 2009), “la Política, con mayúsculas” para cuya definición es indispensable “la creación de consensos y la obtención de

²⁴ Consultar: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Velez Loo vs Panamá. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), sentencia de 23 de noviembre de 2010.

²⁵ Consultar: International Detention Coalition, Manual sobre Alternativas a la Detención Migratoria, 2011, disponible en español en www.idcoalition.org/cap/; International Detention Coalition. Informe Infancia Cautiva, 2011, disponible en inglés en: www.idcoalition.org/ccap/

consentimientos o aquiescencias necesarios entre los diferentes intereses o actores a fin de tomar acciones para llevar a cabo un determinado objetivo o propósito migratorio”.

El PND 2007-2012 incluye una serie de objetivos relacionados con el tema, que están diseminados en diferentes ejes y líneas estratégicas, y que entre sí no logran conformar una política ni un objetivo estratégico claro.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de Migración, “la política migratoria del Estado mexicano para el siglo XXI” busca, en términos generales:

“(a) fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derechos; (b) simplificar y ordenar procedimientos para atender de mejor manera y en forma expedita la elevada movilidad internacional de personas y en particular los diversos procesos migratorios que concurren en el país; (c) contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país; (d) proporcionar integralidad y coherencia a la política y la gestión migratoria en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes; (e) fortalecer y ampliar la tradición hospitalaria y de refugio del país; (f) propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria a la seguridad nacional, pública y fronteriza; y (g) actualizar y armonizar el marco normativo migratorio, con los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México.” (Senado, Gaceta No. 195).

La migración es un fenómeno complejo que requiere de políticas y acciones multidimensionales y transectoriales que plantean el reto de un diseño institucional adecuado y, en particular, de la coordinación interna del ejecutivo, de los tres poderes de la Unión, con y entre las entidades federativas y con actores de la sociedad civil (incluyendo a las personas migrantes), la academia y organismos internacionales.

No obstante, hasta ahora, ha imperado una profunda dispersión y desconexión de las políticas y las instituciones responsables de su desarrollo. La Secretaría de Gobernación ha centrado su actuación esencialmente en la gestión de los flujos, a cargo del Instituto Nacional de Migración, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha concentrado sus esfuerzos en la protección consular de las y los mexicanos en el extranjero, así como en la relación con estos a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Las entidades federativas, por su parte, han creado instancias estatales de atención a migrantes que han enfocado sus esfuerzos en temas de repatriación de restos de personas fallecidas, impulso a la inversión local de los oriundos, programas de inversión de las remesas colectivas y derechos políticos en el ámbito local.

La protección a los derechos humanos de las personas migrantes y su derecho a la justicia ha sido responsabilidad fundamental de la V Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de algunos programas bien intencionados, pero aislados e insuficientemente fortalecidos tales como el Paisano, los Grupos de Protección a Migrantes y los Oficiales de Protección a la Infancia. Todos ellos, programas creados reactivamente ante acontecimientos particularmente graves –además de publicitados– de violación a los derechos de las personas migrantes mexicanas y extranjeras.

Sin embargo, varios de los problemas más reiteradamente señalados, que sólo pueden encontrar solución mediante una reingeniería institucional y un fortalecimiento de algunas instituciones, nunca han sido abordados. Tal es el caso del Instituto Nacional de Migración, una institución en profunda crisis y fuera de control, que necesita ser refundada para resolver la corrupción, impunidad y abuso de autoridad rampantes que la aquejan. El INM ha pretendido

ser la institución del gobierno de México encargada de manera cuasi exclusiva del desarrollo y aplicación de la política migratoria (en sus diversas dimensiones) y, especialmente, de la protección a los derechos humanos de las personas migrantes, al mismo tiempo que del control migratorio. Con ello se ha colocado en un conflicto de interés, pues la misma institución no puede pretender proteger y perseguir simultáneamente. Las numerosas recomendaciones internacionales y nacionales en materia de derechos de las personas migrantes y las cifras de secuestros y muertes de migrantes muestran su incapacidad para proteger. Por ello resulta conveniente acotar sus funciones al control y regulación migratoria, y reforzar su institucionalidad.

Es necesario reconocer que la reciente adopción de la Ley de Migración y su Reglamento, y la realización de varias reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, apuntan a la construcción de un nuevo andamiaje institucional que tal vez facilite la construcción de una política de Estado y la solución de algunos de los problemas señalados.

Sin embargo, la tarea se ha quedado trunca y, en correspondencia con la tradicional actitud reactiva a la vecindad con los Estados Unidos, se ha concentrado sobre todo en la gestión de la inmigración y la transmigración (así lo refleja el objeto de la Ley de Migración). De esta manera, queda pendiente la revisión y eventual modificación o creación de la legislación y la institucionalidad relativa a las personas migrantes mexicanas en el exterior y sus familias en las comunidades de origen.

En materia institucional, los avances que merecen ser evaluados para su eventual consolidación, son: a) el acotamiento del mandato del INM a la regulación, control y verificación migratoria; b) la reestructuración del INM; c) el establecimiento de la responsabilidad de la formulación y dirección de la política migratoria del país, fuera del INM, en la Secretaría de Gobernación, así como la obligación de que ésta tome en cuenta la opinión de otras autoridades, de los otros poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil; d) el reconocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores como autoridad migratoria; e) la creación de la Unidad de Política Migratoria; y f) la creación del Consejo Consultivo de Política Migratoria y del Consejo Ciudadano del INM.

Sin la estructura y la organización adecuadas, ninguna política migratoria puede ser exitosa.

Los retos más importantes, que no pueden dejar de ser atendidos son:

- Creación de una instancia de organización y coordinación del gobierno que defina claramente los diferentes ámbitos de competencia y garantice la transversalidad de la política y acciones en la materia. La Unidad de Política Migratoria representa un avance, al tener en su mandato la formulación de la propuesta de política migratoria, sustentada en estudios y en la consideración de las opiniones y propuestas de las dependencias del gobierno federal, otros poderes, gobiernos de las entidades federativas y sociedad civil. No obstante, no resuelve el reto de la coordinación. En esa óptica, para dejar atrás el enfoque de la gestión de flujos y seguridad nacional y para empezar a cambiar el paradigma, sería importante, que la coordinación y articulación se hicieran desde una instancia de desarrollo social u económico (en vez de la Secretaría de Gobernación) y no se deje de involucrar a secretarías de Estado como las de Economía, Desarrollo Social, Educación y Hacienda y Crédito Público. La participación de esas dependencias es fundamental si hablamos desde un nuevo paradigma de migración, desarrollo y derechos humanos.

- Sería conveniente la creación de una instancia que no signifique la implementación de una estructura burocrática desmedida ni de un presupuesto excesivo, pero que sí goce del respaldo político del más alto nivel necesario para su cabal funcionamiento y eficacia. En ese orden de ideas, se pueden estudiar modelos diferentes tales como un organismo autónomo, una oficina presidencial u otros. La institución podría asemejarse en su naturaleza y funciones de promoción, seguimiento y evaluación de políticas públicas al Instituto Nacional de las Mujeres, al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o incluso al Instituto Federal de Acceso a la Información. Estas instituciones han mostrado tener mayor capacidad para promover políticas públicas de manera transversal, por su autonomía técnica, a lo que puede hacer una subsecretaría como actualmente sucede en materia migratoria en la Secretaría de Gobernación. En el gobierno federal, las comisiones intersecretariales también han mostrado su incapacidad para impulsar políticas de derechos humanos.
- Este organismo o instancia tendría que asegurar que los programas sectoriales y temáticos se elaboren desde el enfoque de derechos humanos, género y edad. Este enfoque debería también reflejarse en la asignación de presupuesto, etiquetación y condiciones de operación de los programas y acciones.
- La reestructuración del Instituto Nacional de Migración y el acotamiento de sus funciones, no son suficientes para resolver la profunda crisis de la institución, por lo que es necesario adoptar otras medidas tales como la creación de un Sistema Profesional de Carrera Migratoria que garantice la especialidad de la función y robustezca a la Institución, dotando a los servidores públicos que la integran de las cualidades, actitudes, conocimientos, capacidades, experiencia y demás elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones y la mejora de la gestión y servicios migratorios. De igual manera, es necesario continuar reforzando la transparencia y rendición de cuentas de esa institución que, con su inclusión como instancia de seguridad nacional, ha adquirido una opacidad excesiva e injustificada.
- El respeto a los derechos humanos de las personas migrantes (extranjeras y mexicanas) es una responsabilidad transversal a todas las instituciones del Estado, así como lo es para todas ellas, la adopción de medidas que faciliten y garanticen el efectivo acceso de esas personas a sus derechos en todas las fases de la migración (origen, tránsito, destino y retorno) –independientemente de su situación migratoria–. Sin embargo, la protección de las personas migrantes y su acceso a la justicia, no han sido garantizadas adecuadamente ni por las autoridades migratorias, ni por aquellas a cargo de la procuración e impartición de justicia. Por lo tanto, es urgente tomar medidas para garantizar su acceso a la protección y a la justicia. Se ha propuesto la creación de una nueva institución de la administración pública federal, descentralizada y autónoma, con mandato para la promoción de políticas públicas para proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes en todo el territorio nacional a través de un programa administrativo transexenal que coordine y fomente acciones integradas de los tres poderes de la Unión y los niveles de gobierno –una especie de fiscalía especializada en delitos cometidos contra las personas migrantes–. Es necesario realizar un profundo análisis de esa propuesta para encontrar y construir la mejor solución a la luz de la experiencia de la creación de diferentes instancias de ese tipo.
- Podrían también analizarse propuestas alternativas o complementarias, que busquen naturalizar y transversalizar la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes en los ámbitos de responsabilidad y función de las instituciones del Estado en los

tres poderes y diferentes niveles. Ese tipo de estrategia es de más largo plazo dado que pasa por la construcción de sistemas de transparencia, rendición de cuentas, e incluso indicadores, que permitan reportar adecuadamente el acceso de las personas migrantes a sus derechos. Dicha información actualmente no se encuentra disponible, pero debe ser producida para permitir la evaluación del acceso a derechos y servicios tales como los de salud, educación y justicia de ese grupo.

- Además, se hace necesario establecer mandatos específicos para el Ejecutivo Federal en materia de derechos humanos de los migrantes en la legislación. Para ello, se requiere incorporar las atribuciones que sean necesarias a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Secretaría de Educación Pública, a la Secretaría de Desarrollo Social, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Sector Salud, a la Secretaría de Economía, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre otras. Por ejemplo, en lo que se refiere a la representación de los trabajadores migratorios para cualquier asunto laboral, sería recomendable que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo cuente con un programa de apoyo a los mismos, para que puedan recibir asesoría o representar sus intereses ante cualquier instancia administrativa en materia laboral o jurisdiccional para proteger esos derechos, incluso mediante el amparo.
- Finalmente, es imprescindible que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en congruencia con la importancia del tema migratorio para la Nación, se incorpore este de manera clara y transversal.

9. Construcción de Confianza²⁶

9.1 Migrantes víctimas de delitos y violaciones a sus derechos humanos en el tránsito por México. Ausencia de mecanismos regionales coordinados para la prevención, investigación, atención a las víctimas, identificación de restos, sanción y reparación del daño.

México atraviesa por una tragedia humanitaria ante el gran número de migrantes que han sido víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos. En el último periodo de gobierno se registran al menos 24,000 (veinticuatro mil) personas desaparecidas, cerca de 60,000 (sesenta mil) asesinatos y están pendientes de identificar, cerca de 25,000 (veinticinco mil) restos según cifras de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional para los Derechos Humanos. Respecto al número de personas migrantes desaparecidas, el Comité de Familiares de Migrantes de El Salvador (COFAMIDE) registra al menos 350, el Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMI) 600 casos, las organizaciones de Guatemala registran un número mínimo de 150 casos y aunque en México no hay cifras claras sobre migrantes desaparecidos, la CNDH ha reportado 20,000 secuestros de migrantes en dos periodos de 6 meses, de los cuales, no tenemos conocimiento si fueron rescatados.

Las personas migrantes desaparecen en su tránsito hacia los Estados Unidos y las familias, que viven en Centroamérica, -en su mayoría madres y esposas- sufren ante la imposibilidad de incidir en la búsqueda o en la investigación debido a que no viven en México y no existen

²⁶ Documento elaborado por la Red Verdad y Justicia para las Personas Migrantes e I(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012)

mecanismos suficientes y eficientemente coordinados entre los países que lleven a cabo esta labor. De ahí su necesidad de venir en caravanas a México a denunciar esta situación y realizar por si mismas la búsqueda. En la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, hemos también documentado casos de migrantes mexicanos que han desaparecido en territorio mexicano, tratando de llegar a Estados Unidos, algunos de ellos localizados posiblemente en las Fosas de San Fernando, Tamaulipas. En este sentido, los riesgos que corre la población migrante centroamericana en su tránsito por México hacia Estados Unidos, incluye también a la población migrante mexicana.

Se ubica como factor común para toda esta población, la pobreza, marginación y exclusión social que viven tanto en Centroamérica como en México. En este sentido, la falta de prevención, investigación, sanción y reparación del daño, trae aparejado un elemento claro de discriminación. No se atiende la problemática, porque se le considera como una población residual.

En su visita a México, el Relator de Migrantes de la Comisión Interamericana recomendó al Gobierno Mexicano, entre otras cosas²⁷: a) garantizar el acceso de los migrantes a la justicia – lo que implicaría una búsqueda efectiva en vida, de las personas migrantes desaparecidas-; b) establecer protocolos –en consulta con la sociedad civil y expertos independientes- para el manejo y la identificación de cadáveres. A todos los países de la región recomendó: coordinar sus políticas migratorias para asegurar los derechos humanos de todos los habitantes.

Como parte de las medidas estructurales para atender la problemática de los migrantes víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos, hemos venido exigiendo la creación de mecanismos efectivos que permitan a los familiares de personas migrantes desaparecidas ejercer de manera efectiva su derecho a la verdad y a la justicia, los cuales deben ser garantizados por cada uno de los países de origen, tránsito y destino.

Las políticas de prevención, investigación, sanción y reparación integral del daño deben establecerse y ejecutarse de manera coordinada entre los países de origen, destino y tránsito, al menos entre El Salvador, Honduras, Guatemala, México y Estados Unidos de América. Lo mismo en cuanto a las políticas de atención a las víctimas del delito o violación a los derechos humanos, en los casos en los que la persona sobreviva a la violación que haya sido sometida. Si el hecho ocurrió en México, es poco probable que la víctima permanezca aquí y a fin de lograr una investigación efectiva y restaurarle los derechos que como víctima tiene, es necesaria la colaboración con el país al que regresará (país de origen) o al que se trasladará (país de destino). De ahí la necesidad de acuerdos de colaboración efectivos, sin olvidar que el centro de la atención de las políticas públicas debe ser la persona y que la persona requiere que el estado le brinde los medios –como víctima que fue- para reintegrarse y restablecerse. En la práctica hemos visto que los acuerdos o memorándums bilaterales de entendimiento firmados sobre todo con la PGR, son de trámite excesivamente burocrático, no permiten una coordinación eficiente con la rapidez que algunos casos lo requieren.

Entre las organizaciones de la sociedad civil y algunas instituciones de gobierno, hemos formado redes regionales que nos están permitiendo probar que mecanismos regionales coordinados con los grupos de víctimas en comunidades de origen, destino y tránsito, pueden ser la solución para proporcionar una atención adecuada, eficiente y diligente a la víctima y/o

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Anexo al Comunicado de Prensa 82/11. Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México. Vid: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ANEXO.82-11.pdf>

sus familiares. En la Red Verdad y Justicia coincidimos organizaciones de El Salvador, Honduras, Guatemala, México y Estados Unidos, tratando de documentar y vincular acciones de acceso a la justicia entre estos países. Hemos también firmado un convenio para los mismos efectos con comisiones públicas de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de El Salvador, Guatemala, Honduras, Chiapas, San Luis Potosí y el Distrito Federal a fin de establecer protocolos de atención y coordinación regional para la población migrante que es víctima de algún delito o violación a los derechos humanos en el tránsito.

Otro ejemplo son los Bancos Forenses que ha establecido el Equipo Argentino de Antropología Forense en Guatemala, Honduras, El Salvador y Chiapas, donde participan como integrantes la sociedad civil y el gobierno para documentar toda la información forense de migrantes desaparecidos y comparar dicha información posteriormente, con restos que están sin identificar particularmente con servicios forenses y morgues claves en la ruta migratoria regional. Estos bancos ya han rendido frutos, brindado las primeras identificaciones fundamentalmente identificando casos de migrantes no localizados entre restos encontrados en Arizona y Texas, donde las morgues necesitan mayor acceso a la información forense sobre restos no identificados particularmente de México.

Con el gobierno federal saliente intentamos ampliar estos mecanismos sin éxito. En el tema forense y vinculado con identificación de restos que pudieran pertenecer a migrantes, se propuso la conformación de una Comisión Internacional Forense para el caso de los 72 migrantes asesinados, los restos localizados en fosas clandestinas de San Fernando Tamaulipas y los correspondientes a Cadereyta, sin que se lograra ningún avance²⁸. Recordemos que en estos casos algunos restos fueron entregados de manera errónea y aún siguen sin identificar un aproximado de 120 restos correspondientes a estos casos. Desde las organizaciones hemos tenido contacto con las familias en comunidades de origen y creemos que un ejercicio de colaboración entre forenses independientes, organizaciones de la sociedad civil y gobierno federal, puede dar una vía de solución a este problema.

En este sentido, los espacios de oportunidad que deben aprovecharse en este nuevo gobierno para una respuesta integral a la problemática de migrantes víctimas del delito y violaciones a derechos humanos en su tránsito por México, serían al menos:

1. Creación de mecanismos nacionales y regionales para la búsqueda inmediata de todas las personas desaparecidas. Estos mecanismos deben de estar dotados de personal especializado que tenga la capacidad de reacción inmediata y capacidad analítica y de investigación para la búsqueda de casos ocurridos con anterioridad. Deben estar exclusivamente comisionados para la búsqueda de personas.
2. Coordinación efectiva entre las instancias de procuración de justicia para garantizar una efectiva investigación de acuerdo a los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Debe haber una evaluación sobre los memorándums de cooperación y entendimiento que ha firmado el gobierno mexicano – en concreto con la colaboración de la PGR- ya que estos no permiten un intercambio eficiente de información ni una coordinación efectiva para la investigación de manera regional. Invitamos a este gobierno a que conozca las experiencias del Sur del

²⁸ Vid: Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Situación de migrantes no localizados y restos no identificados. 23 de marzo de 2011. Vid en <http://vimeo.com/39080151>. Posterior a esta audiencia se tuvieron cerca de 15 reuniones de trabajo con PGR sin lograr ningún resultado siendo que esta comisión no implicaba gasto alguno para el gobierno federal.

continente donde fiscales en el tema de trata se reúnen periódicamente para analizar casos, modus operandi, y diversas estrategias de colaboración lo cual ha repercutido en buenos resultados en la investigación a nivel regional.

3. Conformación de un banco de datos forenses a nivel nacional y regional de personas desaparecidas y restos sin identificar, con apoyo de la sociedad civil y los expertos independientes. Invitamos al gobierno entrante que conozca la experiencia exitosa que ha implementado el Equipo Argentino de Antropología Forense en varios países de Centroamérica y en Chiapas, México.

4. La creación de una instancia especializada que atienda en su conjunto todos los delitos cometidos contra las personas migrantes y la coordinación de esta instancia a nivel nacional y regional.

5. Implementación de un Programa Federal y Regional de Atención integral a las familias de personas desaparecidas y víctimas de delitos cometidos en el tránsito o lesiones ocasionadas por las condiciones indignas durante el tránsito. Este programa debería incorporar para las víctimas y sus familias: asistencia psicológica y médica de las secuelas, becas y apoyo laboral y financiero para las hijas e hijos, asistencia jurídica para las problemáticas generadas con la desaparición del familiar, entre otras.

6. Creación de una Comisión Internacional de Expertos Forenses Independientes para el caso de los 72 migrantes asesinados, los restos localizados en San Fernando Tamaulipas y aquellos que se encuentren sin identificar y puedan pertenecer a migrantes.

7. Protocolos que garanticen una búsqueda de las personas migrantes en vida, investigación efectiva de los delitos y violaciones cometidas, identificación de restos en igualdad de condiciones y de coordinación nacional y regional entre los países para la atención de las familias.

8. Estrategias coordinadas de programas de prevención en los países de origen desde una visión de seguridad ciudadana y seguridad humana. Es impostergable comenzar a trabajar coordinadamente en la región estos espacios de prevención, para atacar las causas de la migración.

9.2 Respuesta del Estado ante las violaciones a derechos humanos de personas migrantes

Existen varios factores que propician las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, entre ellos, su tránsito por México bajo condiciones adversas, la corrupción y la impunidad también los coloca en una situación permanente de desamparo, y como blancos fáciles de la delincuencia, por otra parte las autoridades han llevado a cabo acciones efectivas para prevenir y sancionar los delitos, ni las violaciones a los derechos humanos de que las que con frecuencia son objeto este grupo de personas.

Las quejas anuales presentadas por personas migrantes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por violaciones a sus derechos humanos nos da cuenta de la dimensión de la situación. Tan sólo durante el periodo de enero de 2011 al 30 de septiembre de 2011, la CNDH recibió mil 282 quejas relacionadas con violaciones a derechos humanos de personas migrantes. La mayoría de las quejas fueron por violaciones graves a los derechos humanos.

Por ejemplo, por violaciones al derecho a la vida se presentaron 36 quejas y 206 por violaciones al derecho a la salud²⁹.

La respuesta del Estado mexicano frente a esta situación, muestra que existen solo ciertos esfuerzos aislados y muy precarios, para actuar de acuerdo al estado de derecho y en los derechos humanos de las personas migrantes. Tanto la prevención y reacción de las instancias locales y federales ha sido escasa y no se ha logrado disminuir la vulnerabilidad que sufren dichas personas en su tránsito por territorio mexicano.

La procuración e impartición de justicia arrojan resultados que confirman los anterior, a nivel federal, se encuentran los siguientes datos:

Procuraduría General de la República. La Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia, informó que en los años 2010 y 2011, y de enero a agosto de 2012, fue iniciada una sola averiguación previa por el delito de abuso de autoridad relacionada con migrantes, cuya acción penal no fue ejercitada.³⁰ Asimismo, de acuerdo con el órgano interno de control de la Procuraduría General de República se presentó una denuncia por detención ilegal habiendo concluido dicho procedimiento en el 2011 por incompetencia.

Instituto Nacional de Migración. De acuerdo con el Órgano Interno de Control del INM, en 2010 se registraron 156 denuncias o quejas en contra de servidores públicos adscritos a esa dependencia, de las cuales 115 fueron por negligencia, diez por maltrato, cinco por abuso de autoridad y 25 por ejercicio indebido de funciones. Se informó que del total de los procedimientos administrativos iniciados sólo 47 fueron concluidos, sin especificar a cuantos de los servidores públicos se les inició procedimiento por responsabilidad administrativa.

De acuerdo con la misma autoridad, en el 2011 se presentaron 157 denuncias y quejas en contra de funcionarios públicos del mismo INM, por actos de negligencia, maltrato, ejercicio indebido de funciones, abuso de autoridad, y no respeto a la relación laboral, todos los actos reportados en este apartado continúa en investigación.

Asimismo, de la información proporcionada por las delegaciones del INM, durante 2010 fueron suspendidos dos agentes federales de migración, durante el 2011, cinco y durante el 2012, seis. Es decir, 13 servidores públicos fueron suspendidos de su cargo, tres de los cuales lo fueron por falta de presentación de declaración patrimonial, uno por abandono del empleo y nueva por causas no especificadas³¹.

Respecto de los agentes federales de migración destituidos de sus funciones, las delegaciones regionales del INM señalaron que ningún agente fue destituido en 2010. En el 2011, diez agentes fueron destituidos en 2011, de los cuales ocho se debió a la "terminación de su nombramiento" y de dos más no se especifican las causas, en 2012 fue solamente destituido un agente federal de migración por la sentencia en su contra por el delito de cohecho. Esto es durante el periodo comprendido entre 2010 a 2012 solo dos agentes fueron destituidos por

²⁹ Oficio N° 04324, de fecha 30 de enero de 2012, suscrito por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contestación a la solicitud de información N° con número de folio 00061311.

³⁰ Oficio No. SJAI/DGA/10132/2012, de fecha 15 de octubre de 2012, suscrito por IA Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República en contestación a la solicitud de información N° 0001700165212.

³¹ Cabe destacar el caso de Tamaulipas en el cual se presentan dos personas suspendidas de su cargo en 2012 no obstante que se reportan que no existieron procedimientos ante el Órgano Interno de Control de 2010 a 2012.

resolución del órgano interno de control y solo se reportó un agente federal de migración sujeto a procedimiento penal³².

Secretaría de Defensa Nacional. De acuerdo con el órgano interno de control de esa Secretaría existen cuatro quejas y denuncias relacionadas con personas migrantes en contra de sus servidores públicos por los siguientes razones: *individuos armados*, ofensas verbales y falta de respeto, realizar funciones que no le competen y aseguramiento de personas migrantes mientras se encontraban en el interior de una unidad de transporte de pasajeros, de los cuatro procedimientos, dos se encuentran concluidos y no se especifica si los funcionarios involucrados fueron sujetos a una sanción administrativa.

Policía Federal. De acuerdo con el órgano interno de control de la Policía Federal en el año 2010 se presentaron 13 quejas y denuncias, por personas migrantes, a servidores públicos de dicha dependencia, de los cuales diez fueron por abuso de autoridad y tres por extorsión, de las cuales seis fueron concluidos mediante acuerdo de archivo por falta de elementos y siete continúan en investigación.

En el 2011, se presentaron cinco denuncias y quejas en contra de servidores públicos de esa corporación, en su mayoría por extorsión de los cuales dos fueron concluidos mediante acuerdo de archivo por falta de elementos y tres continúan en investigación.

Si el número de quejas por violaciones a los derechos humanos de los migrantes es de mil 282, según la CNDH en 2011 y 2012, y la suma del total de los procedimientos administrativos y penales iniciados por las dependencias antes especificadas es de 174, esto quiere decir que la respuesta de las autoridades tan solo ha sido del 13.57 por ciento y no necesariamente fueron concluidas con sanción a los servidores públicos.

9.3 Defensores y defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes: el dar de comer a la gente no pueden ser objeto de persecución³³

La atención humanitaria y la caridad a las personas migrantes, mexicanas y extranjeras, se ha convertido en una actividad de riesgo. Esto se demuestra porque del año **2004 a noviembre de 2012 se han sufrido ciento quince incidentes de seguridad**. En su mayoría los agentes persecutores han sido autoridades de los tres niveles de gobierno, delincuencia organizada y delincuencia común.

Se resalta que los incidentes de seguridad en contra de los defensores y las defensoras aumentaron de 18 en cinco años (2004 a 2009) a 29 en 2010; 28 en 2011; y se han contabilizado 40 en lo que llevamos en 2012.

Privaciones al derecho a la vida; a la libertad, a la seguridad e integridad; el robo de información; el uso excesivo del sistema penal y en los últimos meses la deslegitimización y criminalización de la labor humanitaria. Los agentes persecutores son funcionarios de los tres niveles de gobierno (Presidentes Municipales; Funcionarios federales; Congresos locales, entre otros); miembros de la delincuencia común y organizada; así como población xenofóbica.

³² Por abuso de autoridad agravado. Delegación Regional de Puebla.

³³ Documento elaborado por el Colectivo Huehuetoca para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012).

Especial atención tienen los defensores y las defensoras de migrantes que laboran en la Casa del Migrante San José, en Huehuetoca, en el Estado de México y Belén, Posada del Migrante, en Saltillo, Coahuila, en donde las autoridades estatales y municipales promueven la criminalización de nuestra labor, nos relacionan con la delincuencia, con el alcoholismo y la drogadicción; y sus autoridades niegan su obligación institucional para asumir su responsabilidad en materia de seguridad pública.

Ante esta la realidad en la que viven los defensores y defensoras de migrantes han recibido trece medidas de protección de la CNDH; tres han sido sujetos de protección del Mecanismo Nacional de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; uno se encuentra en espera de resolución del Mecanismo de Protección del Distrito Federal y cinco han solicitado protección ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Es por esto, que como una muestra de buena voluntad para que podamos trabajar en el futuro, le pedimos que el Gobierno de transición **emita un comunicado o realice una declaración pública** que reconozca que los defensores y las defensoras de migrantes no somos delincuentes; que los albergues y las casas del migrante, de la Iglesia o de la sociedad civil, no somos responsables de la migración, la pobreza, la drogadicción y que la seguridad pública depende exclusivamente de las autoridades. Destacamos que el gobierno panista tardó cinco años en darse cuenta de esta realidad y confiamos que este gobierno está convencido de lo que se solicita.

Además, le solicitamos sus buenos oficios para que **el Gobierno del Estado de México** pueda establecer mesas de trabajo que busquen solucionar la problemática de la población migrante en Tultitlán y Huehuetoca, y que de garantías para que los y las defensoras de migrantes puedan trabajar en la zona; asimismo que **el Gobierno del Estado de Coahuila** detenga la campaña de desprestigio público que está siendo víctima a través del esclarecimiento de las declaraciones emitidas por la Secretaria de Seguridad Pública estatal en las que señaló que la casa era un refugio para la delincuencia y la impunidad.

10. Mujeres y migración: Feminización de la migración³⁴

Existe un auge en la producción de conocimiento sobre la dinámica migratoria destinada a visibilizar la intensa y significativa participación de las mujeres. Estos estudios, corroboran lo que las organizaciones comunitarias de mujeres en zonas fronterizas sabían, que la presencia y participación de las mujeres en los desplazamientos no es nueva.

La condición de las mujeres migrantes suma vulnerabilidades, a la vulnerabilidad de su condición de migrantes indocumentadas se le agrega la vulnerabilidad de género y en muchos casos la de etnia. Así, en términos generales nos referiremos a la necesidad de que el nuevo gobierno refrende su compromiso por continuar y profundizar la “transversalización de la perspectiva de género” en el análisis diagnóstico, el diseño de la política pública y los mecanismos de participación.

Una vía es el fortalecimiento programático y presupuestal de los programas derivados de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Serían

³⁴ Documento elaborado por la Red Mesoamericana Mujer, Salud y Migración para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 2012).

además muy importante garantizar los servicios de salud sexual y reproductiva en el Sistema de Protección de Social en Salud y que los cambios a la Ley de Migración incluyeran este análisis.

Estas tareas contribuirán a visibilizar y a deconstruir con el tiempo las jerarquías sociales no visibles que influyen en las causas, probabilidades, resultados, riesgos y necesidades de las mujeres migrantes y su atención contribuirían a reducir la brecha de desigualdad de género.

La Red Mesoamericana Mujer, Salud y Migración presenta una agenda mínima de respuesta al contexto de feminización de la migración, confiando en que el nuevo gobierno considerará también que existen diversas agendas locales que deben ser escuchadas y tomadas en cuenta:

Derecho a la identidad:
Campaña nacional de difusión sobre este derecho y los mecanismos de acceso existentes. Capacitación a funcionarios de Registros Civiles. Promover el acceso a servicios jurídicos para la regularización de la situación migratoria.
Formación en Derechos Humanos e incorporación de la perspectiva de género a funcionarios y operadores de programas destinados a atender a población migrante.
Programa de formación, sensibilización y capacitación permanente, así como garantizar un nivel mínimo en el perfil del personal que opera programas para población migrante.
Fomentar una cultura de respeto a los Derechos Humanos
Campañas de información en diversos medios masivos de comunicación sobre la condición de vulnerabilidad de las mujeres en general y de las mujeres migrantes en especial, así como la difusión de los mecanismos de denuncia y protección.
Acceso a la información
Campañas territoriales sobre disposiciones vigentes en materia de regulación migratoria y de derechos económicos, sociales y culturales.
Derecho a la salud
Campaña permanente de servicios de salud a población migrante que incluya: unidades móviles, capacitación a personal de salud, programas de seguros médicos, cartilla de salud.
Derechos laborales
Generar una instancia específica dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sus delegaciones estatales encargada de vigilar la aplicación de la Ley Federal del Trabajo en poblaciones migrantes.
Derecho a la educación
Promover el acceso irrestricto de población migrante a los servicios de educación gratuitos en casos de escolaridad trunca, revalidación y certificación y su incorporación al sistema formal de educación.
Acceso a la justicia
Diagnóstico de mujeres migrantes en centros penitenciarios. Difusión de las instancias y mecanismos de denuncia en poblaciones migrantes.

11. Niñez y migración: Situaciones Urgentes y Espacios de Oportunidad en la temática de Infancia Migrante en la Política Pública³⁵

De acuerdo a la amplia problemática que enfrenta la infancia migrante, la cual ya ha sido referida de manera transversal a lo largo del foro, identificamos cinco temas que son prioritarios en la estrategia de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes:

A) **La No detención de la Infancia Migrante:** Teniendo presente el contexto referido por la IDC sobre la gravedad que representa la detención de niñas, niños y adolescentes, es indispensable Implementar programas y mecanismos alternativos a la detención de niños, niñas y adolescentes migrantes (tanto acompañados como no acompañados) a fin de que éstos y sus familias no sean detenidos en estaciones migratorias o en otros lugares donde se encuentren privados de su libertad, Por lo cual se debe crear, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos estatales, las instituciones públicas y privadas o al interior de los sistemas DIF, albergues o casas de acogida temporal a puertas abiertas o semi abiertas para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y acompañados de sus familias que se encuentren en procedimiento migratorio o bien en espera de ser deportados o retornados a su país de origen. Asimismo se requiere crear instancias administrativas migratorias y mecanismos necesarios para fortalecer redes de atención y asistencia que posibiliten el que los niños, niñas y adolescentes migrantes sean alojados en lugares a puertas abiertas o semi abiertas y a través de los cuales puedan satisfacer necesidades alimentarias, educativas, culturales y de salud, entre otras, así como contar con la asistencia y representación legal que requieran frente a autoridades migratorias.

B) **Representación de niñas, niños y adolescentes migrantes;** En la actualidad a pesar de que la Ley de Migración y su Reglamento de desarrollo recién aprobado contemplan el derecho a la representación legal, no establecen el procedimiento para garantizarla especialmente cuando se trate de NNA. Una situación que vulnera sus derechos y les hace estar expuestos a enfrentar procesos decisivos para su vida sin ninguna asistencia, principalmente cuando son víctimas de delitos y/o solicitantes de refugio. También en caso que quieran regularizarse se ven imposibilitados ya que muchos se encuentran no acompañados y no tienen un representante y tutor que acompañe el proceso. El INM debe implementar acuerdos que establezcan un mecanismo operativo de representación legal gratuita y especializada en derechos de la infancia con el Instituto para la Defensoría Pública, defensorías de la niñez, cuerpos de abogados/as pro bono y organizaciones de la sociedad civil que brinden asistencia legal, para cumplir lo establecido en la Ley de Migración y diversos tratados internacionales sobre garantías de debido proceso.

C) **Fortalecimiento del mandato de los OPIS:** En el 2007 el INM instrumenta el Modelo de Protección a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Con este modelo se crea la figura de Oficial de Protección de la Infancia (OPI). A septiembre de 2012 el INM cuenta con un total de 543 OPI distribuidos en las 32 delegaciones del Instituto; Sin embargo tomando en cuenta que los OPIS son agentes migratorios de una Institución que tiene como mandato la detención y repatriación, resulta confuso para el menor de edad que un/a agente del mismo organismo del que provienen los agentes que lo detienen sea el que lo proteja. Por otro lado tomando en cuenta el alto número de NNA que diariamente se encuentran en una Estación Migratoria y que cada uno requiere de atención especializada en número de OPIs es insuficiente, principalmente en estaciones migratorias como la de la Ciudad de México y la de

³⁵ Documento elaborado por la Red por los Derechos de la Infancia en México para la reunión con el equipo de transición (22 noviembre 12)

Tapachula que es donde se encuentra la mayoría de NNA migrantes. Por tanto es prioritarios que se fortalezca la figura del OPI, que sea independiente del cuerpo de agentes migratorios y que cuenten con un perfil de especialistas en la atención de la infancia, es recomendable que se cree un cuerpo especializado en derechos de la infancia y migración que pueda determinar y ejecutar de forma interdisciplinaria y coordinada la atención de niñas, niños y adolescentes.

D) Establecer un procedimiento del ISN: Actualmente en la Ley de migración y en su Reglamento hacen referencia al Interés Superior del Niño, pero no indica cómo operar y aplicar el principio en las toma de decisiones de las autoridades involucradas con la garantía de los derechos de la Infancia. El procedimiento del DIS *“describe el proceso formal, dotado de garantías procesales estrictas, establecido para determinar el interés superior del niño, especialmente en la adopción de las decisiones importantes que le afecten. Debe de asegurar la adecuada participación del niño sin discriminación, involucrar a las personas expertas en áreas relevantes encargadas de tomar las decisiones y equilibrar todos los factores relevantes para valorar la mejor opción.”*

Existen varios modelos de procedimiento del DIS, pero inevitablemente todos ellos requieren de una participación interinstitucional e interdisciplinaria. Actualmente el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, está realizando una propuesta de modelo de protección que puede contribuir a conformar el procedimiento DIS, dicha propuesta presenta una línea de trabajo adecuada y consideramos que es necesario que el establecimiento de plazos, formalidades y alternativas que puedan nutrir la propuesta deben de ser discutidas y establecidas a través de un mecanismo de diálogo participativos dedicado a la revisión y diseño de las políticas públicas destinadas a la infancia migrante,

E) Mecanismo para el diseño y valoración del modelo de protección de la Infancia migrante: En marzo de 2007 se instala la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados, y Mujeres Migrantes, con el fin de crear mecanismos integrales de protección para la infancia migrante; en esta participan instancias de gobierno como: la Secretaría de Gobernación, de Desarrollo Social (SEDESOL), de Educación Pública (SEP), el SNDIF y en INM; así como organismos internacionales. Lamentablemente en este espacio no se contemplaba la representación activa de la sociedad civil organizada especialista en el tema. Solicitamos que se retome un mecanismo de diálogo interinstitucional, que sea convocado desde presidencia, pero que esta vez permita la representación formal de la sociedad civil organizada que es especialista en el tema.

PRESUPUESTO: El presupuesto vinculado al tema de niñez migrante en la administración pública federal (APF) presenta dos problemáticas. El primero se refiere al presupuesto del INM, que en 2011 destinó entre el 4 y 5 por ciento de su gasto a los programas de protección de migrantes, incluidos los OPIs. Quitando el rubro de sueldos y prestaciones (capítulo 1000 del gasto), conocido también como “gasto corriente”, durante los primeros seis meses del 2012, el INM destinó únicamente el 0.05% de sus recursos a operar las acciones relacionadas con los OPIs.

Segundo, no se tiene conocimiento de cuántos recursos destinan otras dependencias de la APF a acciones de atención y/o protección de niñez migrante, incluido el DIF. Cabe destacar que esto es un problema estructural, ya que no es posible encontrar en fuentes abiertas cuántos recursos canalizan cada una de las 25+ dependencias que de una u otra forma cuentan con programas / acciones de apoyo a migrantes a éstos. En otras palabras, no es

posible identificar cuántos recursos canaliza el Estado para proteger los derechos de la niñez migrante.

Propuesta.

En lo que se refiere a los OPIs: es fundamental que se creen plazas específicas para OPIs, que actualmente son agentes migratorios capacitados para atender a NNA migrantes. También es importante que se destinen más recursos para sus acciones.

En lo que se refiere a las otras dependencias de la APF, incluido el DIF: que cada una de las dependencias comience a identificar cuántos recursos destina a cada programa de atención a niñez migrante de acuerdo a las siguientes categorías:

1. Los montos totales que se destinan a estos programas
2. La clasificación funcional de los recursos económicos que se destinan a estos programas de acuerdo a:
 - A. El Capítulo de Gasto (1000, 2000, 3000, etc.)
 - B. El Concepto de Gasto (1100, 1200, 1300, etc.)
 - C. La Partida Específica dentro de cada Capítulo de Gasto (1101, 1102, 1201, etc.).
3. Los objetivos, metas específicas e indicadores (de proceso e impacto) que estos recursos económicos permiten cumplir en cada uno de estos cinco programas. En otras palabras, cómo los recursos se encuentran alineados y permiten cumplir con las metas establecidas por el propio Instituto para cada uno de los programas en mención