



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II.118  
Doc. 70 rev. 2  
29 diciembre 2003  
Original: Español

## INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2003

### CAPÍTULO V ESTUDIO ESPECIAL

#### QUINTO INFORME DE PROGRESO DE LA RELATORÍA SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS

#### INDICE

	<b>Página</b>
I. Introducción.....	2
II. Principales actividades de la relatoría durante el año 2003.....	4
III. Jurisprudencia desarrollado por el sistema interamericano en relación con los trabajadores migratorios y miembros de sus familias.....	7
IV. Panorama general de políticas y practicas relacionadas con los derechos humanos de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias.....	25
V. Visita <i>in loco</i> a México.....	34
A. Introducción.....	34
B. Metodología.....	37
C. El fenómeno migratorio en México.....	38
D. Migración y Desarrollo.....	56
E. Política y práctica migratoria.....	64
F. Trata de personas, Contrabando y Conducción de Migrantes.....	73
G. Garantías del debido proceso libertad personal.....	80
I. Libertad personal.....	91
H. Derechos laborales y derechos económicos, sociales y culturales.....	100
J. Conclusiones y recomendaciones.....	101
K. Protección Consular.....	104
L. Conclusiones y Recomendaciones.....	105

## I. INTRODUCCIÓN

1. En virtud al interés que diversos estados han expresado en relación a la migración en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), respondiendo a su amplio mandato de protección, decidió destinar una atención especial a la situación de los trabajadores migratorios y sus familias en las Américas. Es así como en 1997 y obedeciendo al llamado de los Estados miembros de la OEA, se estableció la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Al crear esta Relatoría Especial, la CIDH delimitó su campo de acción exclusivamente a abordar la temática de los trabajadores migratorios y sus familias cuando éstos se encuentran en el extranjero. En este sentido, la CIDH aclaró que ella no se abocaría al conocimiento de otras categorías migratorias, a saber, personas que migran por razones económicas al interior de sus países, desplazados internos, apátridas, refugiados y/o solicitantes de asilo. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH es plenamente consciente que las categorías antes enunciadas no sólo comparten problemas comunes sino que migrantes internos, refugiados, desplazados internos, apátridas y solicitantes de asilo pueden en determinadas ocasiones transformarse en trabajadores migratorios o viceversa.

2. La CIDH decidió crear la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios como respuesta a la importancia que los Estados miembros de la OEA le han brindado a este tema en la agenda hemisférica.<sup>1</sup>

3. La CIDH reaccionó a este interés y creó esta instancia para llevar a cabo trabajo de promoción en favor de los trabajadores migratorios y sus familias. Es importante destacar que a través de los años la CIDH ha tenido conocimiento de las dificultades que enfrentan los trabajadores migratorios a través de visitas *in loco*, denuncias sobre violaciones de derechos humanos que ha recibido y audiencias especiales celebradas para tratar el tema. La CIDH estima que los trabajadores migratorios y sus familias representan un grupo social especialmente vulnerable que, en muchas ocasiones, es objeto de abusos y de violaciones sistemáticas a sus derechos esenciales.

4. La iniciativa de la CIDH de crear una labor de promoción específica en pro de los trabajadores migratorios y sus familias ha tenido una favorable acogida por parte de los Jefes de Estado y Gobiernos de los Estados de las Américas. Es así como el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado y Gobiernos de las Américas señalaron que: "desplegaremos especiales esfuerzos para garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias".

5. Los Estados también se comprometieron a velar por el pleno cumplimiento y protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios; tomar medidas a fin de eliminar y erradicar todas las formas de discriminación de estas personas, impedir su abuso y maltrato por parte de los empleadores, y procurar proporcionarles las mismas condiciones de protección jurídica con respecto a sus derechos laborales otorgadas a los trabajadores nacionales. En cuanto a la labor del Relator Especial los Estados indicaron que: "(los gobiernos) apoyarán las

---

<sup>1</sup> En la Declaración de Montrouis llamada "Una Nueva Visión de la OEA", aprobada por la Asamblea General en Haití en 1995, se señaló que como producto de la creciente interdependencia e integración económica se hace necesario darle un tratamiento al fenómeno de los trabajadores migratorios y de sus familias a través de enfoques basados en la solidaridad entre los Estados miembros, y con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de dichas personas.

actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, particularmente por medio del Relator Especial para Trabajadores Migrantes.”

6. La Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios tiene varios objetivos. Se incluye, *inter alia*:

- a) generar conciencia en cuanto al deber de los Estados de respetar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias;
- b) presentar recomendaciones específicas a los Estados miembros sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas progresivas en su favor;
- c) elaborar informes y estudios especializados sobre la materia; y
- d) actuar con prontitud respecto a peticiones o comunicaciones en donde se señale que los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA.

7. Durante su 106º período ordinario de sesiones, efectuado en marzo del 2000, la CIDH designó al jurista y profesor argentino Juan E. Méndez, Comisionado de la CIDH (2000-2003), como Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Para llevar a cabo su labor, el Comisionado Juan Méndez contó con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH y de un pequeño equipo de colaboradores integrado por: María Claudia Pulido, abogada de la CIDH; Helena Olea, abogada y asistente de investigación de Juan Méndez en la Universidad de Notre Dame; y Andreas Feldmann, investigador en temas migratorios e Instructor del Programa de Derechos Humanos en la Universidad de Chicago. En Septiembre pasado, y tras cuatro años de fructífera labor, Juan Méndez renunció a su cargo por incompatibilidad sobreviniente. En el próximo período de sesiones, a llevarse a cabo en febrero del 2004, la CIDH nombrará un nuevo Relator.

8. Desafortunadamente, pese al interés expresado por los Estados en diversas declaraciones, el desarrollo del trabajo de la Relatoría se ha visto relativamente mermado por falta de apoyo financiero. En este sentido, algunas de las actividades que la Relatoría requiere para cumplir con su mandato de promoción se han visto afectadas por falta de un adecuado apoyo financiero por parte de los Estados miembros de la OEA. Hasta ahora las actividades desarrolladas por la Relatoría Especial se han llevado adelante gracias a una pequeña contribución del fondo general de la OEA, a aportes del Gobierno de México y más recientemente al apoyo de la Fundación FORD. A pesar que los aportes antes mencionados han dado un cierto desahogo económico para poder proseguir con su importante labor la Relatoría requiere de otros aportes financieros concretos.

9. La CIDH ha creído necesario realizar informes de progreso anuales sobre diferentes aspectos de la problemática de los trabajadores migratorios desde una perspectiva de los derechos humanos.<sup>2</sup> Se ha optado por esta modalidad en lugar de presentar un informe único sobre la situación de estas personas en las Américas, ya que un reporte de tales características sería difícil de realizar, en virtud de la dimensión y complejidad del problema y de los recursos con los que cuenta la CIDH. El informe que presentamos a continuación ha sido elaborado en ese espíritu.

---

<sup>2</sup> CIDH Informe anuales, sección trabajadores migratorios. Ver [http:// www.oas.org](http://www.oas.org).

10. Además de la presente introducción, el presente informe se divide en cuatro secciones. En la segunda se hace mención a las principales actividades desarrolladas por la Relatoría durante el año 2003. En tercer lugar, se examina la jurisprudencia desarrollada por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) durante el año 2003 sobre tópicos que dicen relación con trabajadores migratorios y sus familias y otras áreas afines al fenómeno migratorio. En la cuarta sección del informe se reseñan los hechos más trascendentes en materia migratoria y derechos humanos acontecidos en el pasado año en la región. La quinta y última sección presenta el de la visita *in loco* que el equipo de la Relatoría encabezado por el Relator Juan E. Méndez llevó a cabo a México para recoger antecedentes sobre diversos aspectos relativos a la situación de los trabajadores migratorios y sus familias en México.

## II. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA RELATORÍA DURANTE EL AÑO 2003

11. Conforme con el mandato conferido por la CIDH, durante el año recién pasado la Relatoría desarrolló una serie de actividades. Entre ellas se pueden destacar las siguientes labores:

- a) monitoreo de la situación general de los trabajadores migratorios y sus familias en las Américas;
- b) elaboración de informes sobre visitas *in loco* a estados miembros de la OEA y asistencia a conferencias y foros relativos al tema migratorio;
- c) desarrollo de vínculos institucionales con organismos intergubernamentales y entidades de la sociedad civil que trabajan a favor de los trabajadores migratorios en las Américas;
- d) búsqueda de fuentes de financiamiento para Relatoría; y
- e) labores de estudio con miras a la elaboración del informe anual, así como estudios especiales.

12. En relación con la labor de monitoreo sobre la condición de los trabajadores migratorios y sus familias, la Relatoría, como es su costumbre, siguió con atención desarrollos en materia de migración en la región. Como se ha recalado en anteriores informes, las labores de observación y seguimiento son vitales para el trabajo de la Relatoría, ya que permiten profundizar el conocimiento sobre la situación en materia de derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en las Américas.

13. La Relatoría ha seguido con particular interés las repercusiones migratorias de las crisis económicas y políticas que han afectado o siguen afectando a ciertos países de la región. En este sentido, la Relatoría ha proseguido monitoreando la situación en Venezuela y ha dedicado especial atención a los efectos migratorios de la crisis política en Bolivia. La Relatoría también ha seguido con atención la situación de otros países como Guatemala, Ecuador y Perú, donde un recrudecimiento de problemas económicos y/o cierta inestabilidad política han generado nuevos movimientos migratorios. Asimismo, la Relatoría monitoreó el conflicto armado en Colombia y las repercusiones que éste genera en materia migratoria.

14. Durante el año 2003, por otro lado, la Relatoría dedicó tiempo a analizar las discusiones sobre los derechos laborales de los trabajadores migratorios. A ese respecto, la Relatoría siguió muy de

cerca el proceso relativo a la petición de Opinión Consultiva (OC-18) a la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a la condición jurídica de los trabajadores indocumentados presentada por el Gobierno de México, emitida el 17 de septiembre pasado.<sup>3</sup> Este dictamen se relaciona con el pedido de Opinión Consultiva por el Estado de México para aclarar el alcance del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación (artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y su aplicación a los derechos laborales de los trabajadores en situación migratoria irregular en el Estado en el que viven y trabajan.

15. La Relatoría participó activamente en este proceso de Opinión Consultiva. Bajo la conducción de Juan Méndez, el equipo de la Relatoría, apoyado por Ariel Dulitzky, abogado de la Secretaría Ejecutiva, trabajaron el 2002 en *Amicus Curiae* para ser presentado ante la honorable Corte.<sup>4</sup> A nombre de la Comisión, el 22 de febrero del 2003 Juan Méndez viajó a San José de Costa Rica para presentar el dictamen preparado por la Relatoría a nombre de la CIDH. Esta primera audiencia estaba reservada para los estados y la CIDH. El 22 de abril del 2003, en tanto, Helena Olea, viajó en representación de la Relatoría a Santiago de Chile para participar en calidad de observadora en una audiencia pública organizada por la Corte para recibir los escritos en calidad de *Amicus Curiae* de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y de particulares.

16. Como parte de las labores relativas a su mandato, durante el último año la Relatoría preparó el informe sobre su visita *in loco* a México en Agosto del 2002. Dada la complejidad del fenómeno migratorio en dicho país, el equipo de la Relatoría dedicó grandes esfuerzos a procesar la información obtenida en México y a recabar información adicional para la realización del informe. Como se ha consignado en anteriores oportunidades, visitas como las realizadas a México son un elemento fundamental en el mandato de la Relatoría, ya que le permiten desarrollar de manera efectiva su trabajo. Durante estas visitas se hacen importantes contactos y se recaba valiosa información sobre la situación de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias. Esto contribuye a que la Relatoría pueda elaborar informes sobre situaciones específicas y presentar recomendaciones documentadas y responsables a los Estados sobre temas relacionados al tratamiento de los trabajadores migratorios y sus familias.

17. El equipo de la Relatoría asimismo ha recabado información para la elaboración de nuevos temas relativos a la situación de los trabajadores migratorios en la región. En este sentido, se ha acopiado información sobre tres temas. Prosiguiendo con un proyecto de largo aliento, se ha continuado reuniendo información para un proyecto de estudio sobre la legislación comparada en materia migratoria en las Américas. Para la realización de este proyecto se ha pedido la cooperación de algunos centros académicos y organizaciones pertinente en la región. La Relatoría también ha dedicado esfuerzos en la preparación de otros dos estudios:

a) protección consular y otras formas de protección que los países de origen brindan a sus trabajadores migratorios en el exterior y

b) la situación de los trabajadores migratorios agrícolas, un grupo especialmente vulnerable. Es preciso indicar que la Relatoría mantiene amplio contacto con diversos organismos no gubernamentales y centros académicos, lo que le permite acceder a

---

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva (OC-18) [http://www.corteidh.or.cr/SERIE\\_A/Serie\\_a\\_18\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/SERIE_A/Serie_a_18_esp.doc)

<sup>4</sup> Ver Capítulo IV, Informe anual Relatoría de Trabajadores Migratorios 2002, <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.6.htm>

importante información sobre la situación general de los trabajadores migratorios y sus familias, así como de casos de interés particular.

18. Con el objetivo de cumplir su mandato en materia de protección, la Relatoría participó el año pasado en varias actividades promocionales con diversas entidades, tanto organizaciones de la sociedad civil como centros de investigación. En el mes de febrero, representantes de la Relatoría viajaron a San José, Costa Rica, para participar en el Seminario *Hacia una estrategia regional de protección y Promoción de los derechos humanos de las poblaciones migrantes*, organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). La reunión tuvo por objeto brindar capacitación a las oficinas de Ombudsman en varios países de la región. En el seminario se trataron diversos temas. Entre los más importantes se pueden destacar: el diseño de estrategias para tratar el tema migratorio desde la perspectiva de los derechos humanos, sobre todo en relación a la acción que las oficinas de Ombudsman pueden tomar para producir un diagnóstico comprehensivo sobre los principales problemas que afectan a la población migrante en la región. Representantes de la Relatoría dictaron un taller sobre la labor de la CIDH en materia de protección y promoción de los derechos fundamentales de esta población.

19. En el mes de septiembre, en tanto, miembros de la Relatoría participaron como expositores en una Conferencia magistral sobre protección de derechos humanos de los migrantes en el sistema interamericano. La conferencia fue organizada por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centro Americana (IDHUCA) en San Salvador., como parte de las celebraciones de la Semana del Migrante. Este evento fue organizado para resaltar la contribución de esta población a la sociedad salvadoreña y discutir los principales problemas que afectan a la población migrante en la región. Representantes de la Relatoría dictaron un taller especial en el que explicaron la problemática migratoria regional desde la perspectiva de los derechos humanos y detallaron la labor que realiza la CIDH en esta materia.

20. También en el mes de septiembre, representantes de la Relatoría participaron en un seminario para tratar la situación de los trabajadores migratorios agrícolas en la región. La cita se llevó a cabo en Cancún, México, y fue organizada por el *International Human Rights Law Group*, una organización no-gubernamental con sede en Washington. D.C. El Seminario trató diversos temas relativos a la situación en materia de derechos humanos de este grupo y reunió a representantes de organizaciones de trabajadores agrícolas de México, Brasil, Canadá y Centro América. Miembros de la Relatoría dictaron un taller de capacitación sobre el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

21. Por otro lado, el Relator Méndez y su equipo de trabajo participaron en un seminario de reflexión para activistas y académicos que trató temas relacionados a Derechos Humanos, Migración y Desarrollo patrocinada por la Universidad de Chicago. Este interesante proyecto que tiene una duración de tres años, reúne a académicos, activistas y miembros de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de México, Estados Unidos, El Salvador y Guatemala dedicados a tratar temas migratorios y de derechos humanos.

22. En cuanto a la participación en foros intergubernamentales, la Relatoría asistió a la octava reunión de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) (Proceso Puebla), efectuada en Cancún, México, los días 27-30 de mayo del 2003. Este foro multilateral fue creado en 1996 para abordar los desafíos planteados por la migración internacional en la región. En la actualidad once países participan en calidad de miembros de la CMR (Belize, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), mientras otros cinco lo hacen en calidad de observadores (Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú). La CIDH participa como observador de este foro desde hace el año 2000. Por

otro lado, se realizaron gestiones para participar en el futuro en las reuniones de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Este proceso multilateral, que tiene por objeto tratar temas migratorios, reúne a diez países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Es importante recalcar que la asistencia a estos foros es importante ya que permite seguir de cerca las discusiones técnicas en materia migratoria en la región.

23. Entre otras labores efectuadas por la Relatoría, bajo la conducción de Juan Méndez se participó en la discusión sobre admisibilidad de peticiones y el otorgamiento de medidas cautelares en casos relativos a los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias. Esta labor se desarrolló con el objeto de colaborar con el trabajo desarrollado por la Secretaría Ejecutiva.

### **III. JURISPRUDENCIA DESARROLLADA POR EL SISTEMA INTERAMERICANO EN RELACIÓN CON LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS**

24. Tradicionalmente como parte de su informe anual, la Relatoría considera necesario informar a la Asamblea General sobre los desarrollos jurisprudenciales de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos relacionados o que tienen incidencia sobre los trabajadores migratorios y sus familias. Las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión y la Corte) son instrumentos valiosos para ilustrar el contenido y alcance de las obligaciones de los Estados de proteger y garantizar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias. El informe del presente año incluye la jurisprudencia de los años 2002 y 2003 proferida tanto como por la Comisión como por la Corte.

25. Durante el año 2002, la Comisión admitió una petición relativa a las garantías del debido proceso y el derecho de asilo en las Bahamas. Asimismo, admitió una petición relativa a la libertad personal y al derecho de protección contra la detención arbitraria contra Canadá, y otra relativa a la libertad personal y la protección consular contra Ecuador. En el mismo año, la Comisión declaró inadmisibles una petición presentada en nombre de tres migrantes quienes fueron expulsados de Estados Unidos por delitos que habían cometido antes de la expedición de la *Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante* de 1996, que clasificó esas conductas como “delitos agravados”. Por otra parte, la Comisión aprobó el informe de fondo de un caso de un migrante mexicano condenado a muerte en Estados Unidos, a pesar de que no se le garantizó su derecho a la información sobre la protección consular lo que constituye una violación a su derecho a las garantías del debido proceso.

26. En el año 2003, por otro lado, el sistema interamericano de derechos humanos tuvo la oportunidad de abordar la problemática de los trabajadores migratorios y sus familias a través de casos y de una solicitud de opinión consultiva presentada por el gobierno de México relativa al derecho a la igualdad de los migrantes indocumentados. En el 2003, la Comisión declaró admisibles dos peticiones que tratan sobre temas de interés para la Relatoría. La primera se refiere a la protección consular y las garantías del debido proceso de un ciudadano mexicano condenado a muerte en Estados Unidos. La segunda petición admitida hace referencia a un ciudadano chileno, privado de la libertad y procesado penalmente, a quien no se le garantizó su derecho a la libertad personal, protección consular, garantías del debido proceso y a la propiedad en Ecuador.

27. Finalmente, durante el año 2003, la Comisión presentó dos demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias. La primera se refiere al proceso penal contra un ciudadano colombiano en Ecuador a quien no le fue garantizado y protegido su derecho a las garantías judiciales, incluyendo el derecho a la información sobre la asistencia consular. La segunda demanda se refiere a dos menores de edad dominico-haitianas a quienes no se les reconoció la ciudadanía dominicana, pese a haber nacido en República Dominicana y a que este país reconoce y aplica el principio de *ius solis*. La falta de documentación tuvo consecuencias graves para estas menores ya que les impidió asistir a la escuela.

### **Garantías de Debido Proceso y Derecho de Asilo**

#### *Informe N° 6/02, admisibilidad de la Petición 12.071*

28. En febrero de 2002, la Comisión Interamericana aprobó el informe N° 6/02 relativo a la admisibilidad de una petición en favor de 120 ciudadanos cubanos y ocho haitianos detenidos en *Carmichael Road Detention Center* en Nassau, Bahamas.

29. Los peticionarios, organizaciones no gubernamentales, indican que muchas de las víctimas tendrían elementos con los cuales podrían reclamar el reconocimiento de su condición de refugiado. No obstante, las víctimas no pudieron hacerlo porque el Estado no cuenta con un procedimiento establecido para este propósito. Por ello, no puede exigírsele a las víctimas que agoten los recursos internos. Por otra parte, algunas de ellas no tuvieron siquiera la oportunidad de agotar los recursos internos por cuanto fueron deportadas. Agregan los peticionarios, que las Bahamas no garantiza el debido proceso ya que a las víctimas les ha sido negado el acceso a los recursos internos, incluso contra la decisión de mantenerlos privados de la libertad. Por lo anterior, los peticionarios sostienen que tendría aplicación una de las excepciones al agotamiento de los recursos internos. Asimismo, los peticionarios alegan que se han violado los siguientes derechos establecidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre: derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (Artículo I); derecho de igualdad ante la ley (Artículo II); derecho a la protección a la honra, la reputación personal y a vida privada familiar (Artículo V); derecho a la constitución y a la protección de la familia (Artículo VI); derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles (Artículo XVII); derecho de justicia (Artículo XVIII); derecho de protección contra la detención arbitraria (Artículo XXV) y derecho de asilo (Artículo XXVII).

30. Al momento de presentar la denuncia ante la CIDH, los peticionarios solicitaron que se dictaran medidas cautelares para proteger un daño irreparable a las víctimas. Las medidas debían dirigirse a solicitar a las Bahamas que suspendiera las deportaciones de ciudadanos cubanos a Cuba; insistir en que se desarrolle un procedimiento escrito para la determinación de la condición de refugiado conforme a los estándares internacionales; y establecer un tiempo máximo en el cual debe llevarse a cabo este procedimiento con el propósito de evitar la detención prolongada en el centro Carmichael Road, el cual no cuenta con condiciones adecuadas para la detención prolongada de personas. El 14 de agosto de 1998, la CIDH dictó medidas cautelares solicitando a las Bahamas que suspendiera la deportación de nacionales cubanos hasta tanto tuviera la oportunidad de estudiar la petición. El Estado no respondió a la solicitud de información presentada por la CIDH.

31. En agosto de 1998, los peticionarios informaron que 47 ciudadanos cubanos habían sido repatriados, además de otras 65 personas repatriadas unos días antes. Los peticionarios indicaron que del grupo inicial de 120 cubanos, 72 de ellos permanecían detenidos. En octubre de 1998, la



Comisión se dirigió nuevamente al Estado, reiteró la solicitud de información anterior y pidió información sobre los 120 ciudadanos cubanos que se encontraban detenidos el 13 de agosto de ese año y antecedentes relativos al marco jurídico nacional e internacional aplicable a estos casos.

32. En octubre de ese año, finalmente el Estado respondió a la solicitud de información de la CIDH, indicando que los recursos internos no habían sido invocados y/o agotados. El ordenamiento jurídico de las Bahamas, indicó, ordena a los oficiales de las fuerzas de defensa, la aduana o la policía que ejerzan su poder cuando tengan elementos para considerar de manera razonada que una persona se encuentra en una embarcación en las aguas territoriales de las Bahamas, está aterrizando o preparándose para aterrizar en violación a las normas migratorias. En tal caso, los funcionarios tienen el deber de abordar esas embarcaciones o aeronaves y ejercer sus funciones las cuales incluyen registrar el vehículo, interrogar a las personas o exigir la presentación de documentos.

33. Agrega el Estado que es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo y que aplica los procedimientos conforme a dicho instrumento internacional. En virtud de esto el Estado solicitó la cooperación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El procedimiento antes descrito, sin embargo, no ha sido desarrollado a nivel legislativo: más bien se trata de un procedimiento administrativo en el que funcionarios gubernamentales y de ACNUR llevan a cabo entrevistas y formulan recomendaciones. El Estado sostiene que en todos los casos en que ha recibido una recomendación favorable, ha actuado conforme a ella. Desde que es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Septiembre de 1993), Bahamas ha garantizado asilo a 78 nacionales cubanos.

34. La Comisión determinó que tenía jurisdicción *ratione temporis*, *ratione materiae*, and *ratione personae* para conocer esta petición. Con respecto a la violación del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional, la CIDH indicó que en este caso hará referencia a instrumentos del sistema universal de protección de los derechos humanos en cuanto contribuyan a la interpretación del Artículo XXVII de la Declaración Americana relativo al derecho de asilo.

35. En cuanto al agotamiento de los recursos internos o a la aplicación de la excepción al agotamiento de los mismos, la Comisión determinó que conforme a la jurisprudencia del sistema interamericano establecida en el caso Velásquez Rodríguez,<sup>5</sup> la regla del agotamiento de los recursos internos exige que éstos se encuentren disponibles, y sean adecuados y efectivos. En este caso, los peticionarios alegan que los recursos no se encuentran disponibles, con lo cual la carga de la prueba se transfiere al Estado, al que le corresponde demostrar lo contrario. El Estado en su respuesta admitió que si bien no existen normas que establezcan un procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, en la práctica se lleva a cabo un proceso administrativo.

36. La Comisión determinó que dado que existe una relación entre el agotamiento de los recursos internos y las violaciones a los derechos humanos alegadas en este caso, deferirá lo relativo al agotamiento de los recursos internos y al plazo de la presentación de la petición a la decisión de fondo. Por último, encontró que no existen otros procesos pendientes ante una organización intergubernamental por los mismos hechos. En virtud de lo anterior, la Comisión decidió admitir la petición por violación a los Artículos I, II, V, VI, VII, XVII, XVIII, XXV y XXVII de la Declaración Americana.

---

<sup>5</sup> Sentencia del 29 de julio de 1988, páginas 112-113, párrafos 56-67 en la que se cita (Caso Velásquez Rodríguez Excepciones Preliminares, supra 23, párr. 88)

## **Garantías de Debido Proceso y Derecho a la Protección de la Familia**

### *Informe N° 19/02, inadmisibilidad de la Petición 12.379*

37. En febrero de 2002, la Comisión aprobó el Informe No.19/02, mediante el cual se determinó la inadmisibilidad de la petición 12.379, la cual fue presentada en nombre de Mario Lares-Reyes, Vera Allen Frost y Samuel Segura en noviembre de 2000. Estas personas son ciudadanos extranjeros, quienes habían migrado y se encontraban radicadas en Estados Unidos donde habían obtenido la calidad migratoria de residentes permanentes. El gobierno estadounidense ordenó su expulsión del país debido a que cada uno de ellos había sido condenado por un “delito agravado”, conforme a la clasificación de los mismos que establece la *Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante* de 1996.

38. Los peticionarios indicaron que los señores Lares-Reyes, Allen Frost y Segura habían agotado los recursos internos, o alternativamente, son aplicables las excepciones al agotamiento de los recursos internos con lo cual su petición es admisible. Indican los peticionarios que Estados Unidos es responsable de la violación del derecho a la protección de la vida privada y familiar (Artículo V), el derecho a la constitución y a la protección de la familia (Artículo V), el derecho de protección a la maternidad y a la infancia (Artículo VI), el derecho de justicia (Artículo XVIII) y el derecho de protección contra la detención arbitraria (Artículo XXV) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de los señores Lares-Reyes, Allen Frost y Segura, en razón a la forma en que la legislación ordenó su expulsión y a las consecuencias de esta medida tuvo para estas personas y sus familias.

39. Los peticionarios sostienen que el concepto de “delito agravado” es muy amplio, de manera que los residentes legales declarados culpables de delitos cometidos hace varios años, en cuyo juzgamiento no se garantizó el debido proceso, se ven ahora afectados por una norma migratoria posterior. Igualmente, sostienen que la decisión de expulsar a quienes cometen delitos graves no permite considerar factores humanitarios u otras razones; y que el concepto de “delito agravado” se aplica retroactivamente a condenas impuestas antes de la promulgación de la ley. Asimismo, sostienen los peticionarios, la norma mencionada suprimió la posibilidad de la revisión judicial, ya que la decisión de la expulsión debe apelarse ante la Junta de Apelaciones de Inmigración, y la posterior revisión judicial se encuentra expresamente excluida para las deportaciones con fundamento en “delitos agravados”. Agregan los peticionarios, que la ley migratoria estadounidense autoriza la privación de la libertad, sin fianza, durante el proceso de expulsión. Por último, señalan que las normas y prácticas vigentes interfieren de manera grave e injustificada en los derechos de la familia, ya que en muchos casos estas medidas desintegran las familias de los migrantes.

40. En junio de 2001, la Corte Suprema de Estados Unidos dictó dos sentencias que se relacionan con los hechos denunciados por los peticionarios. La primera de ellas es *INS c. St. Cyr*, en la cual la Corte determinó que no podía aplicarse la definición de “delito agravado” de manera retroactiva, otorgándole efectos migratorios no previstos al momento de la condena penal a las sentencias proferidas antes de la promulgación de la ley migratoria de 1996. Por otra parte, en *Zadvydas et al. c. Davis*, la Corte determinó que el periodo de revisión de la decisión de mantener privada de la libertad a una persona cuya deportación fue ordenada pero que no ha podido hacerse efectiva no puede exceder de seis meses.

41. Los peticionarios explicaron a la Comisión que las decisiones de la Corte Suprema no tienen efecto sobre los casos de las presuntas víctimas por cuanto los supuestos de hecho son diferentes.

42. El Estado indicó que la petición es inadmisibles por que la Declaración Americana no tiene carácter vinculante, no se han agotado los recursos internos y no se señalan hechos que constituyan violaciones a la Declaración Americana, ya que las presuntas víctimas fueron expulsadas de manera que no se encuentran en Estados Unidos. Además, el Estado considera que las presuntas víctimas no agotaron los recursos internos ante las Cortes Federales, cuyas decisiones son apelables ante la Corte Suprema de Justicia.

43. Con respecto a los derechos que se alegan violados, el Estado sostiene que el derecho a la familia y los derechos conexos no tienen un peso mayor que la responsabilidad legítima del Estado de garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos. Agrega, por otro lado, que la protección a la familia no se convierte en un derecho de libertad en un país del cual no se es ciudadano y que la persona se encuentra en desconocimiento de las normas de ese Estado. Indica asimismo que el Artículo XXV de la Declaración Americana no incluye la detención y deportación como parte de los procedimientos migratorios, ya que éstos son de naturaleza civil. El Estado también sostiene que la deportación no es un castigo por delitos pasados, sino una consecuencia civil de la carencia del derecho a permanecer en Estados Unidos en razón del incumplimiento de las normas migratorias de dicho país. El Estado también aduce que los procedimientos de revisión administrativa y judicial son suficientes para garantizar y proteger los derechos establecidos en los Artículos XVIII y XXV de la Declaración Americana. Asimismo, el Estado indica que las personas migrantes privadas de la libertad pueden impugnar la decisión relativa a su detención ante las autoridades administrativas y judiciales.

44. La Comisión declaró la petición inadmisibles. En su informe, ésta empieza por reafirmar que la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Comisión considera que los peticionarios no agotaron los recursos internos o bien que la petición no estableció cuáles son los hechos violatorios de los derechos protegidos por la Declaración Americana.

45. En sus consideraciones, la Comisión indica que coincide con los peticionarios en que la apelación administrativa y judicial de la calificación de una conducta como “delito agravado” no constituye un recurso eficaz. No obstante, se indica, los peticionarios debieron acudir a la jurisdicción de habeas corpus de los tribunales de distrito para revisar las acciones administrativas. Por otra parte, las decisiones de la Corte Suprema estadounidense mencionadas anteriormente establecen que la imposibilidad de obtener reparación no debe aplicarse retroactivamente a las condenas previas a la vigencia de la ley migratoria. Estas decisiones además establecen un límite máximo de seis meses para la revisión de la decisión de mantener privada de la libertad a una persona cuya expulsión no haya podido llevarse a cabo. Por lo anterior, la Comisión considera que las presuntas víctimas no agotaron los recursos internos mediante un procedimiento de habeas corpus ante los tribunales federales.

### **Libertad Personal y Derecho de Protección contra la Detención Arbitraria**

#### *Informe N° 7/02, admisibilidad de la Petición 11.661*

46. El 27 de febrero de 2002, la Comisión aprobó el informe de admisibilidad N° 7/02. Los hechos del caso pueden resumirse de la siguiente forma. El señor Manickavasagam Suresh, ciudadano de Sri Lanka, llegó a Canadá en 1990, donde le fue reconocida su condición de refugiado. Al año siguiente, el señor Suresh solicitó la residencia permanente, la cual no le fue concedida porque, en desarrollo de dichos trámites, el Estado inició el proceso de deportación en su contra, arguyendo que esta persona era inadmisibles en Canadá por razones de seguridad. El motivo de ello fue la acusación de que el señor Suresh era miembro de la organización *Liberation*

*Tigres of Tamil Eelam*, considerada por el gobierno de Canadá como terrorista y que además, era responsable de captar fondos para esta agrupación. El señor Suresh alegó que de ser deportado sería torturado en Sri Lanka. La decisión de la deportación fue apelada ante la Corte Suprema de Canadá, la cual concluyó que la deportación de una persona a un país donde corre el riesgo de ser torturada es inconstitucional. La Corte determinó, además, que el derecho al debido proceso del señor Suresh había sido violado por lo que reenvió el caso al juez inferior para que llevara a cabo una nueva audiencia para decidir sobre la deportación.

47. La petición fue presentada a la Comisión en julio de 1996 por un estudio jurídico canadiense. Los peticionarios alegan que el señor Suresh estuvo detenido de manera arbitraria porque permaneció privado de la libertad durante dos años y cinco meses, y no tuvo acceso a un procedimiento judicial para impugnar la detención por no tener status migratorio de residente permanente, con lo cual recibió un tratamiento discriminatorio en relación a ciudadanos canadienses que se encuentran privados de la libertad. Los peticionarios sostienen que, si bien los extranjeros no tienen todos los derechos de los ciudadanos canadienses tales como el derecho e ingresar y permanecer en el país, el derecho al voto y a la participación en el gobierno, son titulares de los demás derechos humanos, tales como el derecho al debido proceso y a un recurso judicial para cuestionar la privación de la libertad. Al negar estos derechos a los extranjeros, Canadá está violando su deber de garantizar igual protección ante la ley. Agregan que el fundamento de la deportación es la “supuesta membresía” en una organización terrorista, con lo cual se está violando la libertad de asociación. Los peticionarios sostienen que Canadá violó los siguientes derechos: el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (Artículo I); el derecho de igualdad ante la ley (Artículo II); el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles (Artículo XVII); el derecho de justicia (Artículo XVIII); el derecho de asociación (Artículo XXII); el derecho de petición (Artículo XXIV), y el derecho de protección contra la detención arbitraria (Artículo XXV) de la Declaración Americana.

48. El Estado alega que la detención hace parte del proceso de deportación y que la prolongación del mismo se debió en parte al peticionario. La *Ley de Inmigración* canadiense determina que los extranjeros no son admisibles cuando se encuentran involucrados en actividades de espionaje, subversión de gobiernos democráticos o terrorismo. Igualmente, la norma autoriza la detención de extranjeros que se encuentren bajo procesos de deportación con la finalidad de garantizar la efectividad de la medida, si se determina que no son admisibles, así como cuando se considera necesaria la protección de la sociedad canadiense de personas que se consideran peligrosas. El Estado explicó que los tribunales habían confirmado la constitucionalidad del proceso de deportación y la privación de la libertad, y que el procedimiento ante la Corte Suprema sustituía el recurso de habeas corpus.

49. En enero de 1998, ante la inminencia de deportación del señor Suresh a Canadá, los peticionarios solicitaron a la Comisión que dictara medidas cautelares dirigidas a suspenderla hasta tanto ésta tuviera oportunidad de conocer el caso. La Comisión accedió a la solicitud y las medidas cautelares fueron dictadas.

50. En agosto de 1998, el Estado solicitó a la Comisión revocar las medidas cautelares ya que el señor Suresh había sido dejado en libertad en marzo de ese año --supeditado al cumplimiento de diversas condiciones-- con lo cual resultaba irrelevante que la Comisión se pronunciara sobre su detención. Explicó también el Estado que solamente quedaba pendiente por determinar si la privación de la libertad del señor Suresh había sido conforme a la *Ley de Inmigración* y la revisión de la detención mediante un recurso judicial --cuestión que se encontraba pendiente ante

la Corte Federal. Por lo anterior, el Estado solicitó que se declarara la inadmisibilidad de la petición por falta de agotamiento de los recursos internos.

51. La Comisión determinó que tenía competencia *ratione personae*, *ratione loci* y *ratione temporis* para conocer la petición. En cuanto a la competencia *ratione materiae*, consideró que era competente con respecto a la privación de la libertad y a la existencia de un procedimiento judicial para impugnar esa medida, así como para pronunciar sobre el tratamiento discriminatorio del señor Suresh en relación con los ciudadanos canadienses. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, se determinó que los peticionarios los habían agotado todos, incluso ante el máximo tribunal, la Corte Suprema de Canadá. La petición fue presentada nueve meses después de que el señor Suresh se encontraba privado de la libertad y dado que la violación objeto de la petición se refiere a la inexistencia de un recurso judicial para cuestionar dicha detención, tiene aplicación el artículo 31 del Reglamento de la Comisión relativo a las excepciones al plazo de los seis meses, por lo cual la Comisión determinó que la petición había sido presentada dentro de un plazo razonable. Por último, los hechos objeto de esta petición no están pendientes de resolución ante ningún organismo intergubernamental. En síntesis, la petición fue declarada admisible por violación al derecho de igualdad ante la ley (Artículo II), derecho de justicia (Artículo XVIII) y derecho de protección contra la detención arbitraria (Artículo XXV) de la Declaración Americana. La Comisión deberá determinar si el derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a garantizar el derecho de habeas corpus para determinar la legalidad de la privación de la libertad tanto de nacionales como de extranjeros.

### **Libertad Personal y Derecho a la Información sobre la Protección Consular**

#### *Informe N° 12/02, admisibilidad de la Petición 12.090*

52. En febrero de 2002, fue admitida la petición 12.090. Jesús Enrique Valderrama Perea, ciudadano colombiano, presentó una petición a la Comisión en septiembre de 1998 relacionada con la violación a sus derechos humanos por parte de Ecuador. El peticionario alega que dicho Estado es responsable de la privación de la libertad y malos tratos de los que fue víctima durante la detención preventiva, que se prolongó de manera considerable. A la fecha de aprobación del informe de admisibilidad, el señor Valderrama Perea continuaba detenido en Ecuador.

53. El peticionario sostiene que fue detenido el 2 de mayo de 1996 en Quito cuando se disponía a abordar un avión con destino a Bogotá, Colombia, por tres personas que no se identificaron y omitieron presentar una orden de captura. Estas personas lo maltrataron físicamente al trasladarlo a las instalaciones de la Interpol en Quito. En dicho lugar fue interrogado por el capitán Edmundo Mera sobre los motivos de su viaje a Bogotá, y se le informó que había sido arrestado por narcotráfico. El peticionario afirma que continuó siendo objeto de maltratos y de amenazas verbales. Posteriormente, fue conducido a un baño donde fue torturado y amenazado.

54. El peticionario considera que los hechos configuran la violación de los siguientes derechos: derecho a la integridad personal (artículo 5); derecho a la libertad personal (artículo 7); garantías judiciales (artículo 8); derecho a indemnización (artículo 10); protección de la honra y de la dignidad (artículo 11); igualdad ante la ley (artículo 24); y protección judicial (artículo 25), junto con la obligación de respetar los derechos (artículo 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

55. En abril de 1999, el peticionario se dirigió nuevamente a la Comisión para informar que continuaba privado de la libertad sin que se hubiera resuelto su caso. En noviembre de 1998 fue

acusado por el fiscal de tráfico de estupefacientes. Agregó que desde el momento de su detención había pedido comunicarse con su embajada pero que la solicitud le fue negada.

56. Por otra parte, el Estado nunca respondió a las comunicaciones de la Comisión, por lo que se desconoce su posición frente a los hechos alegados por el peticionario. La falta de respuesta del Estado conlleva una renuncia tácita a su derecho de alegar excepciones a la admisibilidad de la petición.

57. La Comisión determinó por ende que tenía competencia *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci*. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, el peticionario afirma que lleva cinco años privado de la libertad sin que exista una sentencia definitiva; más aún el Estado no ha respondido a la petición con lo cual renunció de manera tácita a la posibilidad de oponer la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos. La Comisión encuentra que el peticionario presentó la petición dentro de un plazo razonable. No hay información que indique que este asunto esté siendo considerado por otro procedimiento de carácter internacional. Por lo anterior, la Comisión decidió admitir la petición por violación a los derechos mencionados por el peticionario.

#### *Petición 11.620, demanda ante la Corte*

58. El Caso 11.620 de Rigoberto Acosta Calderón contra Ecuador se presentó a la Corte el 25 de junio de 2003. La Comisión solicitó a la Corte que establezca la responsabilidad internacional de la República del Ecuador por la violación de la Convención Americana respecto del proceso penal contra Rigoberto Acosta Calderón, ciudadano colombiano, quien fue arrestado el 15 de noviembre de 1989 por la Policía Militar de Aduana bajo sospecha de narcotráfico. El Sr. Acosta no tuvo acceso a un abogado durante la indagación preliminar efectuada por la policía militar, el tribunal sólo tomó su declaración a los dos años de estar detenido, no fue notificado de su derecho a la asistencia consular y en ningún momento del juicio por narcotráfico apareció la presunta evidencia en contra del acusado. En particular, la Comisión sostuvo en la demanda que el Estado es responsable de la violación de los artículos 7(3) y (5), 8(1), 8(2), 8(2)(d) y (e), 24 y 25, todo ello en conjunción con las obligaciones de los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana.

### **Derecho a las Garantías Judiciales, Derecho a la Libertad Personal, y Derecho a la Información sobre la Protección Consular**

#### *Informe No. 77/03, admisibilidad de las Peticiones 12.091 y 172/99*

59. En el año 2003, la Comisión admitió las peticiones 12.091 y 172/99 mediante el informe de admisibilidad No.77/03. En 1998, la Comisión recibió una denuncia contra Ecuador por violación de los derechos del señor Juan Carlos Chaparro Álvarez -ciudadano chileno- presentada por su abogado. La petición denunció la violación de los derechos que se enuncian a continuación: derecho a la integridad personal (artículo 5(1) y (2)), derecho a la libertad personal (artículo 7(2), (3), (4), (5) y (6)), derecho a las garantías judiciales (artículo 8 (1) y (2)), derecho a la propiedad privadas (artículo 21 (1) y (2)) y derecho a la protección judicial (artículo 25 (1)) en conexión con la obligación de respetar los derechos (artículo 1(1) de la Convención Americana). Meses más tarde, la Comisión recibió una denuncia por violación de los derechos humanos de Freddy Hernán Lapo Ñíguez, ciudadano ecuatoriano, representado por su abogado. La petición alega la violación del artículo 7 (2), (3) y (5) en relación con el artículo 1 (1) de la Convención Americana. La Comisión decidió consolidar las dos peticiones en un caso por tratarse de los mismos hechos, conforme al artículo 29 (1) (d) de su Reglamento. Dado que este capítulo del informe de la Relatoría revisa la jurisprudencia desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos

de los trabajadores migratorios y sus familias, solamente se incluyen los hechos y argumentos relativos al señor Chaparro Álvarez, por tratarse de un trabajador migratorio.

60. Los hechos pueden sintetizarse de la siguiente forma. El señor Chaparro Álvarez fue detenido por la policía en su casa, sin orden de arresto, acusado de narcotráfico. Ese mismo día fueron detenidos algunos empleados de la empresa de su propiedad. El señor Chaparro Álvarez fue conducido a una celda donde permaneció incomunicado durante cinco días. Las autoridades no le permitieron contactar a su familia o a un abogado, y omitieron informar al consulado chileno de su detención. Después de 23 días de detención, se emitió una orden de detención en su contra, a pesar de que la información pericial indicaba que las acusaciones carecían de fundamento. El señor Chaparro Álvarez fue acusado de pertenecer a una organización de narcotraficantes. Al momento de presentación de la denuncia ante la Comisión, la víctima llevaba nueve meses privado de libertad. Posteriormente, acogiéndose a una declaratoria de inconstitucionalidad de la norma con fundamento en la cual fue acusado, solicitó su liberación, la cual ocurrió después de un año, seis meses y once días de detención. El caso todavía no ha concluido y se encuentra suspendido a raíz de su liberación. El señor Chaparro Álvarez sostiene que su detención y acusación tenían el propósito de confiscarle una fábrica de su propiedad.

61. El peticionario sostiene que se violó el derecho a la libertad personal en perjuicio del señor Chaparro Álvarez porque fue detenido sin orden judicial en circunstancias que no pueden considerarse como flagrancia; permaneció privado de la libertad durante 18 meses por un delito que no cometió; su detención superó el término establecido en la ley; y el recurso de amparo presentado fue rechazado sin fundamento. Se violó el derecho de la víctima a la integridad personal porque estuvo privado de la libertad e incomunicado. Asimismo, se le violó su derecho a la propiedad con respecto a su empresa, sin que hubiese cometido delito alguno, y su derecho a las garantías judiciales porque el proceso judicial y la privación de la libertad no respetaron los requisitos legales, y no se le informó sobre su derecho a la asistencia consular cuando se encontraba detenido.

62. El Estado sostiene que no se violó derecho alguno por cuanto observó estrictamente el derecho al debido proceso. También sostiene que el peticionario no agotó los recursos internos ya que, una vez que se profiera la sentencia, puede presentar un recurso de casación ante la Corte Suprema y también puede interponer un recurso de revisión.

63. La Comisión determinó que tiene competencia para conocer las peticiones *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae*. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, la Comisión tuvo en cuenta que, con posterioridad a la respuesta del Estado, la Sala Cuarta del Tribunal Superior desestimó de manera provisional los cargos en su contra, con lo cual la víctima fue liberada. De manera que es posible concluir que se agotaron los recursos internos. Adicionalmente, la petición fue presentada dentro del plazo de los seis meses. Por otra parte, no existen peticiones pendientes ante otros procedimientos de una organización internacional. Por lo anterior, la Comisión decidió admitir la petición. Esta fue admitida por la violación de los artículos 5, 7, 8 y 21 de la Convención Americana.

### **Derecho al Debido Proceso, Derecho a la Información sobre la Protección Consular y Derecho a la Vida**

*Informe N° 52/02, fondo de la Petición 11.753*

64. La Comisión aprobó el informe de fondo No.52/02 Ramón Martínez Villareal contra Estados Unidos, el 10 de octubre de 2002. La petición fue presentada a la Comisión en mayo de 1997 y

los hechos pueden sintetizarse de la siguiente manera. El señor Ramón Martínez Villareal, ciudadano mexicano, fue condenado a muerte el 20 de mayo de 1983 y se encuentra recluido en el pabellón de las personas condenadas a muerte en la Prisión Florence, en el Estado de Arizona, Estados Unidos. En la petición inicial se indicó que su ejecución estaba programada para el 21 de mayo de 1997. No obstante, ésta ha sido postergada varias veces y continúa pendiente en razón de acciones judiciales internas.

65. Los peticionarios indican que el señor Martínez Villareal padece una enfermedad mental, por lo que era inimputable para ser juzgado y condenado a muerte. Adicionalmente, alegan que Estados Unidos incumplió con la obligación de notificación consular establecida en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Finalmente, los peticionarios sostienen que se violaron los derechos del señor Martínez Villareal en razón de la dilación en dictar una sentencia definitiva en su caso. Asimismo, alegan que Estados Unidos violó el derecho a la igualdad ante la ley de la víctima, en razón a las diferencias en la aplicación de la pena de muerte en los diferentes estados. Los peticionarios sostienen que hay una violación del derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (Artículo I), el derecho de justicia (Artículo XVIII) y el derecho a proceso regular (Artículo XXVI) de la Declaración Americana.

66. Los peticionarios sostienen que conforme a la Jurisprudencia de la Corte Interamericana el artículo 36 (1) (b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares confiere un derecho a la persona extranjera detenida a ser informada sobre la posibilidad de recibir asistencia consular. Además, la Corte encontró que cuando un Estado incumple esta obligación afecta las garantías del debido proceso. Asimismo, en caso de que se imponga la pena de muerte en estas condiciones, ésta constituiría una privación arbitraria de la vida.<sup>6</sup> Los peticionarios insistieron en la importancia de la protección consular en el proceso penal contra el señor Martínez Villareal teniendo en cuenta que no hablaba inglés, que fue representado por un abogado neófito y que durante las audiencias preliminares no contó con servicios de traducción o interpretación. Muchas de estas condiciones hubieran podido resolverse con la participación del consulado desde las primeras etapas del proceso.

67. Los peticionarios alegan que el señor Martínez Villareal recibió representación legal ineficaz durante el proceso penal en su contra, y lo ilustran con omisiones y errores en la forma como se desarrolló dicho proceso penal, que resultaron en que no se consideró la condición mental del imputado durante el proceso, con lo cual se violaron los Artículos I, II, XVIII y XXVI de la Declaración Americana. Adicionalmente, el Tribunal Superior de Arizona, pese a determinar que el señor Martínez Villareal padecía una enfermedad mental -- retraso mental y/o daño cerebral orgánico-- consideró que era mentalmente competente para ser ejecutado. Los peticionarios afirman que existe una norma vinculante de derecho internacional entre los Estados miembros de la OEA que los obliga a abstenerse de ejecutar personas mentalmente incapacitadas y que Estados Unidos tiene el deber de cumplirla.

68. El Estado sostiene que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no establece derechos individuales. Agregan que, en cualquier caso, el gobierno mexicano tuvo conocimiento del proceso penal a través de los medios de comunicación. Respecto de la condición mental de la víctima, el estado sostiene que ello no se ha demostrado que las dilaciones en el proceso penal pueden atribuirse a acciones del señor Martínez Villareal y que, en cualquier caso, ese no es un argumento aceptable en el derecho penal estadounidense. Asimismo, el Estado difiere de la

---

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal.



versión de los peticionarios relativa a que el Tribunal haya determinado que el señor Martínez Villareal padece una enfermedad mental, retraso mental, y/o daño orgánico cerebral. Alega que el Tribunal indicó que eso era tan probable como que estuviera sano. Por último, sostiene que no se violó el derecho a la igualdad ante la ley, ya que todos los estados de Estados Unidos que aplican la pena capital están obligados a cumplir las mismas normas establecidas por la Corte Suprema.

69. En diciembre de 2000, la Comisión admitió la petición mediante el informe N° 108/00 con respecto a los derechos establecidos en los Artículos I, II, XVIII y XXVI de la Declaración Americana. La Comisión envió una copia del informe de admisibilidad a México y le solicitó información relativa a la notificación consular por parte de Estados Unidos de la detención del señor Martínez Villareal. A la fecha de elaboración del informe de fondo de este caso, México no había respondido dicha solicitud.

70. La Comisión aplicó el máximo nivel de escrutinio por tratarse de un caso de pena de muerte. Igualmente explicó, que con ello no contradice la fórmula de la cuarta instancia, ya que solamente se admite una petición cuando se determina que no se protegieron y garantizaron los derechos de la víctima en los recursos internos. Igualmente, la Comisión explicó que, si bien no tiene competencia para pronunciarse respecto de la responsabilidad internacional de un estado por la violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, puede considerar si se violaron las obligaciones establecidas en dicho instrumento en la medida en que éstas hacen parte del derecho al debido proceso y a un juicio justo de un extranjero. La Comisión considera que en razón a la naturaleza de las garantías judiciales del debido proceso legal, la falta de acceso a la asistencia consular puede poner a una persona extranjera detenida en una situación de particularidad desventaja. Es decir, que es apropiado que la Comisión considere si un Estado ha dado cumplimiento al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, al interpretar y aplicar las disposiciones relativas al derecho al debido proceso y a un juicio justo (Artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana) de una persona extranjera que haya sido arrestada.

71. La Comisión determinó que el Estado no demostró que haya dado cumplimiento al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares con respecto al señor Martínez Villareal. Asimismo, determinó que en atención a las condiciones personales del señor Martínez Villareal, quien no hablaba inglés y desconocía el sistema jurídico, y a las incapacidades de la defensa, ya que fue representado por un abogado que no hablaba español, quien omitió ponerse en contacto con la familia del procesado y que de hecho reconoció que su desempeño había estado afectado por su inexperiencia e ineficacia, el derecho a la información sobre la protección consular es en este caso un componente fundamental de las garantías judiciales del debido proceso. De manera que, la omisión del Estado en informar al señor Martínez Villareal sobre su derecho a la protección consular resulta en la violación de su derecho al debido proceso y a un juicio imparcial. Aún más, si el Estado aplica la pena capital al señor Martínez Villareal con fundamento en un proceso penal en el que se violaron estos derechos, se trataría de una privación arbitraria de la vida, contraria a la Declaración Americana. Por lo anterior, la Comisión determinó que la reparación adecuada a estas violaciones consiste en que se lleve a cabo un nuevo juicio en el que se aseguren y garanticen estos derechos y, si ello no es posible, que se ponga en libertad al señor Martínez Villareal.

72. El informe de fondo fue aprobado por la Comisión en octubre de 2001 y remitido al Estado, al cual se le pidió que informara sobre las medidas que habría de tomar dirigidas a dar cumplimiento a las recomendaciones de dicho informe en un plazo de dos meses. El Estado respondió a la Comisión rechazando el informe por tres razones: primero, la Declaración Americana no es una fuente de obligaciones jurídicas; segundo, la petición no establece hechos que puedan constituir

una violación de las obligaciones establecidas en dicho instrumento; y tercero, la Comisión no es competente para determinar el alcance y contenido de las obligaciones establecidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Además de otras consideraciones, Estados Unidos indicó que desde 1998 realiza esfuerzos por mejorar el cumplimiento de la obligación de información sobre el derecho de protección consular con los funcionarios públicos federales, estatales y locales, particularmente en el área de capacitación. La Comisión ratificó las conclusiones y recomendaciones del informe de fondo y ordenó su publicación en octubre de 2002.

*Informe No. 61/03, admisibilidad de la Petición P4446/02*

73. En octubre de 2003, la Comisión aprobó el informe de admisibilidad 61/03 relativo a la petición presentada por una organización no gubernamental en nombre de Roberto Moreno Ramos, un ciudadano mexicano quien se encuentra preso en el pabellón de la muerte en el estado de Texas. El señor Moreno Ramos fue condenado a muerte el 23 de marzo de 1993. En la petición se indica que se había fijado una audiencia para noviembre de 2002 para determinar la fecha de ejecución. Al momento de la elaboración de este informe, la Comisión desconoce si se ha fijado una fecha para ello.

74. El peticionario sostiene que Estados Unidos es responsable de la violación del derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (Artículo I), derecho de igualdad ante la ley (Artículo II), derecho de justicia (Artículo XVIII), derecho de protección contra la detención arbitraria (Artículo XXV), y derecho a proceso regular (Artículo XXVI) de la Declaración Americana en razón de las deficiencias e injusticia del proceso penal en contra del señor Moreno Ramos, las cuales incluyen la omisión del estado de notificarlo sobre su derecho a la información sobre la protección consular al momento de su arresto, como lo establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

75. El peticionario alega que se agotaron los recursos internos, o que se le ha negado el acceso a éstos, o que se le ha impedido agotarlos, por lo que la petición es admisible. Explica el peticionario que la decisión fue apelada, y que fue confirmada por la Corte de Apelación del Texas. La Corte Suprema de Estados Unidos rechazó la revisión del caso el 28 de abril de 1997. Posteriormente, el señor Moreno Ramos presentó una nueva solicitud, la cual fue rechazada por la Corte de Apelaciones de Texas el 15 de julio de 1998. Adicionalmente, el señor Moreno Ramos intentó acudir a otros procedimientos ante las cortes federales de los Estados Unidos. La última acción fue presentada ante la Corte Suprema de Justicia, la cual fue rechazada el 7 de octubre de 2002.

76. El peticionario reconoce que la mayoría de los alegatos presentados en la petición no fueron sometidos a la justicia estadounidense en los procesos descritos anteriormente. No obstante, sostiene que se encuentra ante una excepción al agotamiento de los recursos internos, ya que no le fue garantizado el derecho al debido proceso. Concretamente, explica que esto se debió a la incompetencia de su abogado, tanto en la primera instancia como en la apelación. El peticionario explica que el sistema jurídico estadounidense no permite que se aleguen nuevos hechos, tales como la violación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, asistencia jurídica inadecuada, confesión de un delito por el cual no fue acusado, y los comentarios discriminatorios del fiscal, con posterioridad a la condena. Por lo anterior, presentar una segunda revisión de la condena resultaría ineficaz para proteger al señor Moreno Ramos de una ejecución ilegal y, por el contrario, impedirían que la Comisión tuviera conocimiento del caso a tiempo.

77. El peticionario sostiene que el proceso de clemencia en el estado de Texas no puede considerarse como una oportunidad para revisar y considerar la decisión, que cumpla de manera satisfactoria con la decisión del caso LaGrand ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Por otra parte, el peticionario sostiene que el caso presentado recientemente por México ante la Corte Internacional de Justicia (México c. Estados Unidos) no consiste en una duplicación de procedimientos. Explica que el procedimiento ante la CIJ no cumple con los requisitos del artículo 33 (1) del Reglamento de la Comisión relativo a la duplicación de procedimientos, o que se encuadra dentro de las excepciones del artículo 33 (2) por tres razones. Primero, el proceso ante la CIJ no constituye una petición individual, ya que los individuos no pueden acudir ante esta Corte –solamente pueden hacerlo estados. Segundo, dada la razón anteriormente expuesta, no puede decirse que exista un proceso pendiente de negociación ante la CIJ, ya que el caso del señor Moreno Ramos es uno de los 51 casos individuales citados por México con el fin de ilustrar la naturaleza sistemática de la violación al artículo 36 de la Convención de Viena por parte de Estados Unidos. Por lo último, explican que no hay certeza del impacto de una decisión de la CIJ con respecto a las violaciones de los derechos del señor Moreno Ramos. Además, la CIJ no tiene competencia para conocer violaciones a la Declaración Americana, y el peticionario no sólo alega ante la Comisión la violación de sus derechos consulares, sino también de su derecho al debido proceso.

78. En noviembre 8 de 2002, la Comisión otorgó medidas cautelares a favor del señor Moreno Ramos mediante las cuales solicitó a Estados Unidos tomar las medidas necesarias para preservar la vida del señor Moreno Ramos hasta tanto la Comisión estudie el caso.

79. El Estado respondió a la solicitud indicando que la petición debía declararse inadmisibles por varias razones: primero, la falta de agotamiento de los recursos internos; segundo, los hechos no son competencia de la Comisión por tratarse de violaciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; tercero, este caso se encuentra pendiente ante la CIJ y por lo tanto se trata de la duplicidad de procedimientos; y por último, no se demostró que existe una violación de la Declaración Americana.

80. La Comisión determinó que tiene competencia *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione loci* para conocer esta petición. Con respecto a la competencia *ratione materiae*, la Comisión reiteró que tiene competencia para conocer violaciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en tanto una omisión en la notificación consular es una violación del derecho al debido proceso.<sup>7</sup>

81. La Comisión debe determinar si el proceso presentado por México contra Estados Unidos ante la CIJ configura una duplicación de procedimientos. A este respecto, la Comisión considera que la CIJ es un órgano de las Naciones Unidas, cuya competencia ha sido aceptada por Estados Unidos al suscribir el Protocolo Adicional a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares para la resolución de controversias, con lo cual constituye una organización gubernamental internacional, conforme al artículo 33 (1). No obstante, en el caso pendiente ante la CIJ no están actuando las mismas partes o se está discutiendo lo mismo, por lo que no se trata de una duplicación de procedimientos.

82. La Comisión decidió deferir la discusión sobre el agotamiento de los recursos internos para la discusión del fondo del caso, en tanto estos dos aspectos se encuentran directamente relacionados. Adicionalmente, la petición fue presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la última

---

<sup>7</sup> La Comisión hizo referencia a su decisión en el caso Martínez Villareal c. Estados Unidos, Informe 52/02, Petición No. 11.753, que aparece incluida en este aparte del informe.

decisión de la Corte Suprema de Justicia. Por todo lo anterior, la Comisión decidió admitir la petición con respecto a los Artículos I, II, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana y decidió continuar con el análisis del fondo del caso. Igualmente, reiteró las medidas cautelares solicitando que se suspenda la ejecución hasta tanto la Comisión tome una decisión de fondo en este caso.

## **Derecho a la igualdad y a la no discriminación de los migrantes indocumentados**

### *Opinión Consultiva OC-18*

83. Los Estados Unidos Mexicanos presentaron a la Corte Interamericana una solicitud de opinión consultiva relativa a la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados en mayo de 2002. El 17 de septiembre de 2003, la Corte resolvió la solicitud dentro de un proceso con la amplia participación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, firmas de abogados, profesores y estudiantes de derecho.

84. México formuló las siguientes preguntas a la Corte:

En el marco del principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo II de la Declaración Americana, en el artículo 24 de la Convención Americana, en el artículo 7 de la Declaración Universal y en el artículo 26 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos ...],

1. ¿Puede un Estado americano, en relación con su legislación laboral, establecer un trato perjudicialmente distinto para los trabajadores migratorios indocumentados en cuanto al goce de sus derechos laborales respecto de los residentes legales o los ciudadanos, en el sentido de que dicha condición migratoria de los trabajadores impide *per se* el goce de tales derechos?

2.1. Los artículos 2, párrafo 1 de la Declaración Universal y II de la Declaración Americana y los artículos 2 y 26 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos], así como 1 y 24 de la Convención Americana, ¿deben interpretarse en el sentido de que la legal estancia de las personas en el territorio de un Estado americano es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice los derechos y libertades reconocidos en dichas disposiciones a las personas sujetas a su jurisdicción?

2.2. A la luz de las disposiciones citadas en la pregunta anterior ¿puede considerarse que la privación de uno o más derechos laborales, tomando como fundamento de tal privación la condición indocumentada de un trabajador migratorio, es compatible con los deberes de un Estado americano de garantizar la no discriminación y la protección igualitaria y efectiva de la ley que le imponen las disposiciones mencionadas?

Con fundamento en el artículo 2, párrafos 1 y 2 y en el artículo 5, párrafo 2, [ambos] del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

3. ¿Cuál sería la validez de la interpretación por parte de un Estado americano en el sentido de subordinar o condicionar de cualquier forma la observancia de los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la igualdad ante la ley y a la igual y efectiva protección de la misma sin discriminación, a la consecución de objetivos de

política migratoria contenidos en sus leyes, independientemente de la jerarquía que el derecho interno atribuya a tales leyes, frente a las obligaciones internacionales derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de otras obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos oponibles *erga omnes*?

Habida cuenta del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y su codificación, en especial a través de las disposiciones invocadas de los instrumentos mencionados en la presente solicitud,

4. ¿Qué carácter tienen hoy el principio de no discriminación y el derecho a la protección igualitaria y efectiva de la ley en la jerarquía normativa que establece el derecho internacional general, y en ese contexto, pueden considerarse como la expresión de normas de *ius cogens*? Si la respuesta a esta segunda pregunta resultase afirmativa, ¿qué efectos jurídicos se derivan para los Estados miembros de la OEA, individual y colectivamente, en el marco de la obligación general de respetar y garantizar, conforme al artículo 2 párrafo 1 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos], el cumplimiento de los derechos humanos a que se refieren el artículo 3, inciso (I) y el artículo 17 de la Carta de la OEA?

85. El 24 de febrero de 2003 se celebró una audiencia pública en la sede de la Corte, en la que representantes de México, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentaron sus argumentos. Adicionalmente, asistieron en calidad de observadores representantes de Uruguay, Paraguay, República Dominicana, Brasil, Panamá, Argentina y la Relatora sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas. En el informe de progreso del año pasado se incluyó el escrito presentado por la Comisión a la Corte dentro de este proceso.

86. El 4 de junio de 2003, se celebró una segunda audiencia pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en la que las organizaciones no gubernamentales, abogados, académicos y estudiantes presentaron sus argumentos. Los intervinientes en esta audiencia también presentaron escritos en calidad de *amici curiae*. A la audiencia en Santiago asistieron representantes de la *Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*; *Harvard Immigration and Refugee Clinic of Greater Boston Legal Services, Harvard Law School, Working Group on Human Rights in the Americas of Harvard and Boston College Law Schools* y el *Centro de Justiça Global/Global Justice Center*; un abogado de la firma *Law Office of Sayre & Chavez*; una profesora de *Villanova University School of Law* y una abogada de *National Employment Law Project*, en representación de organizaciones de derechos laborales, civiles y de inmigrantes en los Estados Unidos; *Center for International Human Rights de Northwestern University, School of Law*; el *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*; el *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)*; el *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*, el *Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Inmigrantes y Refugiados (CAREF)* y la *Clinica Jurídica para los Derechos de Inmigrantes y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*; el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*; y el *Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos*. También asistieron como observadores representantes de los Estados Unidos Mexicanos y de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y sus Familias, en representación de la Comisión.

87. La Corte respondió de la siguiente manera las preguntas formuladas por México. Primero, determinó que era competente para rendir opiniones sobre la interpretación de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) a partir de la relación de dicho instrumento con el

sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Asimismo, indicó que todo lo señalado en la Opinión Consultiva tiene aplicación en los Estados Miembros de la OEA que firmaron indistintamente la Carta, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, Americana, o ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de que hayan ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos o sus protocolos facultativos.

88. A continuación, la Corte se refirió a la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos y concluyó que esta obligación se encuentra en los instrumentos internacionales y ha sido reiterada por la jurisprudencia internacional. Indicó que en desarrollo de esta obligación, los Estados tienen el deber de “adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental”.<sup>8</sup> La Corte continúa desarrollando su opinión al indicar que la no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley conforman un principio básico general. La obligación de respetar y garantizar los derechos humanos está estrechamente vinculada con el principio de igualdad y no discriminación. De manera que el incumplimiento de esta obligación mediante un tratamiento discriminatorio genera responsabilidad internacional para el Estado.

89. El principio de igualdad y no discriminación está consagrado en una extensa lista de instrumentos internacionales.<sup>9</sup> La Corte indicó que este principio es fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos. De allí, que los Estados tengan la obligación de no incorporar en su ordenamiento jurídico normas discriminatorias, de eliminar las normas de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias. La Corte acude a la jurisprudencia internacional comparada para distinguir e ilustrar entre una discriminación y una diferenciación o distinción justificada. Asimismo, determina que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenece al *jus cogens* porque sirve de fundamento al orden público nacional e internacional. En seguida, la Corte pasa a ilustrar como los actos jurídicos violatorios de este principio “por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” no son admisibles en la actualidad.

90. A continuación la Corte subraya “la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas”.<sup>10</sup> Una de las consecuencias de lo anterior es el deber de los Estados de establecer un recurso simple y efectivo al cual tenga acceso toda persona, independientemente de su condición migratoria, para solicitar la protección de sus derechos. Esta es una obligación *erga omnes*, que se impone a los Estados con respecto a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, independientemente de su estatus migratorio. La Corte considera que esta obligación tiene aplicación a todos los derechos contemplados en la Convención Americana y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, inclusive el derecho a las garantías judiciales.

---

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, septiembre 17 de 2003, pág. 81.

<sup>9</sup> Ver, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, septiembre 17 de 2003, nota al pie 33.

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, septiembre 17 de 2003, pág. 106.

91. La Corte continúa desarrollando su opinión haciendo énfasis en la condición de vulnerabilidad de los migrantes, la cual tiene una dimensión ideológica y se mantiene por condiciones de derecho y de hecho, redundando en diferencias entre éstos y los nacionales. Agrega la Corte que los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo contribuyen a dificultar la integración de los migrantes a la sociedad y a que las violaciones de sus derechos queden impunes. De allí que la comunidad internacional haya reconocido la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar los derechos humanos de los migrantes.

92. La garantía y protección del principio de igualdad en favor de los migrantes no implica que el Estado no pueda iniciar acciones en contra de aquellos que violen el ordenamiento jurídico del Estado en el que se encuentran. En esos casos, el Estado tiene el deber de proteger y garantizar los derechos humanos de los migrantes sin discriminación alguna en razón de su condición migratoria regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otro motivo. Aclara la Corte que el Estado puede dar un tratamiento diferente a los migrantes documentados de los indocumentados o a los migrantes de los nacionales, siempre y cuando éste sea “razonable, objetivo, proporcional y no lesione los derechos humanos”.<sup>11</sup> Es importante que al considerar el principio de igualdad y no discriminación se tengan en mente la continua evolución del derecho internacional.

93. Prosiguiendo con su análisis, la Corte considera la situación de los trabajadores migratorios indocumentados y enfatiza que la condición migratoria no es justificación para privarlos del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos de los derechos laborales. Cuando un migrante indocumentado establece una relación de trabajo, adquiere todos los derechos laborales. Si bien el Estado y los particulares no están obligados a contratar a trabajadores indocumentados, cuando establecen una relación de trabajo con ellos, los trabajadores indocumentados adquieren todos los derechos laborales sin discriminación alguna en razón de su condición migratoria. Explica la Corte que los particulares también tienen el deber de cumplir las obligaciones *erga omnes*. En este caso, en el marco de la relación laboral de derecho privado, el empleador tiene el deber de garantizar los derechos humanos de sus trabajadores. Por otra parte, el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar todos los derechos laborales de todos los trabajadores y de no tolerar situaciones discriminatorias. En otras palabras, el Estado debe velar por el estricto cumplimiento de las normas laborales con el propósito de erradicar las prácticas discriminatorias, igualmente debe garantizar la protección de estos derechos cuando los trabajadores se vean en la necesidad de acudir al Estado para solicitar su protección.

94. La Corte explica posteriormente que los derechos laborales son aquellos reconocidos por el sistema jurídico nacional e internacional. Dada la pluralidad de normas nacionales e internacionales en esta materia, su interpretación debe hacerse aplicando el principio *pro homine*; es decir, aplicando la norma que mejor proteja a la persona humana -- en este caso al trabajador.

95. Algunos derechos laborales son fundamentales para el trabajador migratorio. A juicio de la Corte éstos son: “la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición y abolición del trabajo infantil, las atenciones especiales para la mujer trabajadora, y los derechos correspondientes a: asociación y libertad sindical, negociación colectiva, salario justo por trabajo realizado, seguridad social, garantías judiciales y administrativas, duración de jornada razonable y en condiciones laborales adecuadas (seguridad e higiene), descanso e indemnización”.<sup>12</sup> La Corte

---

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, septiembre 17 de 2003, pág. 119.

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, septiembre 17 de 2003, pág. 157.

considera que el ejercicio de estos derechos garantiza al trabajador y a su familia una vida digna. Agrega el tribunal que el trabajo debe ser una forma de realización y una oportunidad para desarrollar aptitudes, habilidades y potencialidades, de forma tal que la persona pueda alcanzar su desarrollo integral como ser humano.

96. Los Estados tienen la facultad de fijar políticas migratorias y de establecer medidas relacionadas con el control del ingreso, permanencia y salida de las personas de su territorio, y de trabajar en él. Estas medidas deben proteger y garantizar los derechos humanos de toda persona y, en particular, los derechos de los trabajadores migratorios. No sólo el ordenamiento jurídico interno debe ser acorde con las obligaciones internacionales de los Estados, sino que los órganos y funcionarios de las tres ramas del poder público deben actuar de manera acorde con estas obligaciones. En síntesis, el Estado no puede subordinar o condicionar la protección y garantía del principio de igualdad ante la ley y de no discriminación a la consecución de objetivos en sus políticas públicas, inclusive a los objetivos en materia de política migratoria.

97. La Corte concluye así su opinión:

1) Que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

2) Que el incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.

3) Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.

4) Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.

5) Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

6) Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.

7) Que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.

8) Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral.



El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.

9) Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.

10) Que los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.

11) Que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.

98. Cuatro jueces de la Corte elaboraron votos concurrentes en los que desarrollaron de manera más detallada algunos de los puntos y argumentos presentados anteriormente.

**Derecho a la nacionalidad, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a las garantías judiciales, derechos del niño, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial**

*Petición 12.189, demanda ante la Corte*

99. El caso 12.189 en contra de República Dominicana fue presentado por la Comisión a la Corte. Esta es la primera oportunidad en que la Corte conocerá un caso contra ese Estado. La Comisión sometió la demanda el 11 de julio de 2003 con el objeto de que la Corte se pronuncie respecto de la responsabilidad internacional del Estado en virtud de que las autoridades de dicho país negaron a las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi la nacionalidad dominicana, a pesar de haber nacido en la República Dominicana y de que su Constitución establece el principio de *jus solis*. En razón de lo anterior, la Comisión solicitó a la Corte que declare la violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a las garantías judiciales, derechos del niño, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial establecidos, respectivamente, en los artículos 3, 8, 19, 20, 24 y 25, en conexión con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana.

**IV. PANORAMA GENERAL DE POLITICAS Y PRACTICAS RELACIONADAS  
CON LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS  
Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS**

100. Como se indicó anteriormente, durante el año la Relatoría de Trabajadores Migratorios realiza un seguimiento a las políticas y prácticas que inciden en la protección y garantía de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en las Américas. Esta labor de

seguimiento posibilita una mayor comprensión del fenómeno migratorio para la realización de un mejor trabajo promocional.

101. El presente capítulo del informe anual presenta de manera sucinta un panorama general de aquellas políticas y prácticas que la Relatoría ha considerado importantes en razón del impacto que éstas tienen para los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias. El periodo de este panorama corresponde al año 2003. En algunos casos, sin embargo, se menciona información de periodos anteriores divulgada durante el presente año.

## **Flujos Migratorios**

### *Reducción de solicitud de visas para Canadá*

102. En junio de 2002 Canadá estableció nuevas reglas para la expedición de visas. En parte debido a esta nueva reglamentación, las solicitudes de visa bajaron en un 75%. Mientras que entre junio 2001 – febrero 2002 100,000 solicitudes fueron presentadas a las autoridades canadienses, en el periodo 2002 – 2003, solamente se recibieron cerca de 26,000 solicitudes.

### *Población extranjera en Canadá*

103. Las autoridades canadienses revelaron que, según el último Censo de Población (2001), unos 5.4 millones de personas residentes en el país, vale decir un 18.4% del total de población, había nacido fuera del país. Las autoridades, asimismo, indicaron que entre 1991 y 2002, 1.8 millones de inmigrantes arribaron al país. De éstos, un 11% corresponde a caribeños, centroamericanos y sudamericanos.

### *Prosigue migración a Estados Unidos*

104. La Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración de Estados Unidos informó que durante el año fiscal 2002, 1,063,732 extranjeros fueron admitidos como inmigrantes autorizados, cifra similar a la del año anterior. El 63% de éstos fueron admitidos dentro del programa de reunificación familiar y 16% ingresaron bajo preferencias laborales. Menos de 385 mil nuevas visas fueron expedidas a personas que no se encontraban en los Estados Unidos; es decir, que el resto de los inmigrantes autorizados se encontraban dentro del país con otro estatus migratorio – por ejemplo como estudiantes- o bien su ingreso o permanencia no habían sido autorizado. Del total de nuevos inmigrantes se destacan: 219,380 mexicanos, 71,105 indios, 61,282 chinos de la República Popular, 51,308 filipinos y 33,627 vietnamitas. Por otra parte, el número de trabajadores temporeros y personas en cursos de capacitación laboral que ingresaron a Estados Unidos durante el año fiscal 2002 se mantuvo relativamente estable, 656,000 para este periodo.

### *Mexicanos no retornan*

105. Por otra parte, recientes investigaciones académicas indican que los migrantes mexicanos indocumentados no continúan con el patrón de migración circular, en el que tradicionalmente migraban a Estados Unidos. Actualmente, los migrantes mexicanos han optado por permanecer durante periodos más largos en Estados Unidos, entre otras cosas para evitar pagar la suma de alrededor de \$1,500 a contrabandistas que los ayudan a cruzar la frontera de manera irregular.

### *Población Hispana en Estados Unidos*

106. Según las autoridades estadounidenses, cálculos del último censo de población llevado a cabo en 2001, indican que el número de personas que viven en el país sin autorización ascendía a unos 8.7 millones. Un tercio de éstos residían en California. Unos 4.8 millones correspondían a nacionales de México. Otros países de América Latina, entre ellos, Colombia, República Dominicana, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras y Ecuador tenían a más de cien mil de sus nacionales indocumentados residiendo en Estados Unidos. Las autoridades estadounidenses también revelaron que unos 32.5 millones de personas, equivalentes al 11% del total de la población, nacieron en el extranjero. De estas personas, unos 17 millones (56%) correspondían a latinoamericanos. Por otro lado, el último censo reveló que el número de hispanos es de 38.8 millones de personas, muchos de ellos trabajadores migratorios. Con esto, los hispanos se transformaron en la primera minoría en Estados Unidos, superando a los afro descendientes, cuyo número según el censo asciende a 38.3 millones.

### *Intercepción de Migrantes en Nicaragua*

107. Las autoridades nicaragüenses rescataron los cuerpos sin vida de tres personas, presuntamente migrantes de origen colombiano o ecuatoriano, que se ahogaron en alta mar al naufragar la embarcación en la que viajaban con rumbo a Estados Unidos. Los cuerpos fueron encontrados cuando un grupo de personas se entregó voluntariamente a funcionarios de la oficina de migración y extranjería en Puerto Cabezas. Autoridades nicaragüenses reportaron un incremento en el flujo de ciudadanos ecuatorianos detenidos en el país o bien en aguas territoriales y que viajaban rumbo a Estados Unidos.

### *Extranjeros en Chile*

108. Las autoridades chilenas indicaron que un 1.2% de la población corresponde a extranjeros. Los dos grupos mayoritarios corresponden a nacionales de Argentina y Perú. El número para ambos grupos se calcula en alrededor de 60 mil personas.

### *Regreso de Argentinos*

109. Autoridades en Argentina revelaron que muchos argentinos que emigraron durante el periodo 2001-2 regresaron al país en el último año. Durante la aguda crisis económica y política que afectó al país en el 2001-2, unos 255 mil personas salieron al país a destinos como Italia, España, Estados Unidos, Israel, México y Chile, entre otros. Si bien la información sobre el regreso de estas personas es aún anecdótica, un número incipiente de argentinos que salieron durante la crisis, sobre todo quienes se encontraban indocumentados en el extranjero, han retornado al país.

### *Emigración Venezolana*

110. El flujo de venezolanos que sale al exterior mantuvo una tendencia al alza en el 2003. Si bien no existen cifras oficiales sobre la cantidad de personas que han emigrado en los últimos cinco años, se estima que en la actualidad unos 300 mil venezolanos reside en Estados Unidos, mientras otros 35 mil lo hacen en España. Un gran número de estas personas se encuentra en calidad de indocumentados.

### *Haitianos en República Dominicana*

111. Un informe del Banco Mundial recientemente publicado indicó que cerca del 6% de la población de República Dominicana, estimada en 8.4 millones de personas, es haitiana.

### **Control Migratorio**

#### *Sistema de Registro de Entrada-Salida de Seguridad Nacional (National Security Entry-Exit Registration System-(NSEERS-) en Estados Unidos*

112. Durante el 2003, los hombres mayores de 16 años de una amplia lista de más de 24 países del Medio Oriente y Corea del Norte han tenido que registrarse ante la Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración de Estados Unidos, donde les toman fotografías, huellas dactilares y entrevistan. Los ciudadanos estadounidenses y los residentes permanentes no están sujetos a este registro especial. En Marzo de 2003, alrededor de 42,000 hombres se habían registrado. Se estima que 10% de éstos fueron detenidos y enfrentaron procedimientos remoción o deportación. Se calcula que un número significativo de trabajadores migratorios y sus familias optaron por abandonar Estados Unidos para evitar el registro.

#### *Detención Indefinida en Estados Unidos*

113. En abril 17 de 2003, el Fiscal General de Estados Unidos, John Ashcroft, determinó que los migrantes, aun cuando no tengan vínculos con organizaciones terroristas, pueden permanecer detenidos de manera indefinida por razones de seguridad nacional. El Fiscal General profirió esta decisión en el caso de un migrante haitiano a quien le había sido otorgada la libertad bajo fianza, mientras esperaba la decisión final de su solicitud de asilo. El Fiscal consideró que dejarlo a él y a otros en su misma situación en libertad, podría tender a fomentar la migración masiva desde Haití por mar, lo cual incidiría sobre las preocupaciones y recursos para la seguridad nacional.

#### *Control fronterizo en Estados Unidos*

114. Durante el año fiscal 2002, la Patrulla Fronteriza estadounidense aprendió 955,310 extranjeros. Durante el mismo periodo, fueron deportados 106,387 mexicanos, lo cual representó una reducción del 18% con respecto al año anterior.

#### *Operación Escudo de la Libertad en Estados Unidos*

115. Durante la guerra contra Irak (Marzo 17 a Mayo 15 de 2003), el Departamento de Seguridad Interior puso en marcha la Operación Escudo de la Libertad. Esta operación contemplaba la detención de solicitantes de asilo provenientes de una lista de 33 países y de Gaza y Cisjordania, durante todo el proceso.

#### *Operación Centinela en México*

116. Desde el inicio de la guerra con Irak y hasta el 21 de abril del 2003, las autoridades migratorias mexicanas en colaboración con la Policía y el Ejército montaron la Operación Centinela, diseñada para proteger las fronteras norte y sur de México, los aeropuertos, puertos, pozos petroleros, plantas de electricidad, las comunidades con una importante presencia de ciudadanos estadounidenses y la Embajada de Estados Unidos en México. En la operación participaron 18,000 efectivos del ejército y 12,000 oficiales de la policía federal preventiva. Como resultado de la operación, la cual tuvo una duración de alrededor de 30 días, fueron

detenidos 15 ciudadanos iraquíes y 62 personas de otras nacionalidades, en su mayoría nacionales de países árabes. Ninguna de estas personas tenía vínculos con organizaciones terroristas.

#### *Muertes en la Frontera mexicano-estadounidense*

117. El número de personas que murieron en la frontera entre Estados Unidos y México ascendió a 250 personas entre Septiembre de 2002-3, según la Patrulla Fronteriza estadounidense. De las personas fallecidas entre enero y noviembre del 2003, 146 perecieron al intentar internarse en territorio estadounidense por el desierto en el oeste de Arizona (una cifra récord para este estado), otras 70 fallecieron el Valle Imperial en California y el resto en otros sectores de la frontera de 2.500 kilómetros. Las víctimas han muerto asfixiados, producto de hipotermia y/o deshidratación o bien como resultado de accidentes o ahogados al tratar de cruzar por zonas inaccesibles en desiertos cañones, quebradas y zonas montañosas. En uno de los hechos más graves, 19 personas murieron asfixiadas al interior de un contenedor de un camión de carga en Victoria, Texas, a 370 kilómetros de la frontera en mayo del 2003. Las autoridades informaron que más de 100 personas viajaban al interior del contenedor. Entre 1994 y el 2002, 2.200 personas perecieron al intentar cruzar la frontera e internarse en territorio estadounidense. Durante el año 2000 una cifra récord de 491 personas fallecieron en el sector fronterizo.

#### *Muertes en el Mar entre República Dominicana y Puerto Rico*

118. En Noviembre de 2003, más de 30 migrantes indocumentados quienes viajaban en una pequeña embarcación entre República Dominicana y Puerto Rico perecieron ahogados. Según la Patrulla Costera estadounidense, en los últimos tres años han muerto o desaparecido casi 300 personas que intentan cruzar el paso de la Mona, con una extensión de 80 millas náuticas, que separa estas dos islas. Otros 164 migrantes fallecieron o desaparecieron en otros puntos del Mar Caribe durante el mismo periodo de tiempo. Se calcula que unos 100 mil dominicanos viven en Puerto Rico, muchos de manera irregular.

#### *Colombianos en Panamá*

119. A raíz de la deportación de un grupo de alrededor de 100 colombianos de Panamá en abril de 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares dirigidas a proteger la vida e integridad personal de dos de éstas personas, quienes habían sido detenidos por las autoridades panameñas, y para proteger la seguridad, salud y garantizar la reunificación familiar de cuatro menores de edad. Las medidas, además, solicitaron al gobierno panameño dar cumplimiento a la obligación de no devolución (*non refoulement*) con respecto a las personas colombianas que busquen protección en Panamá. Las autoridades colombianas y panameñas anunciaron que alrededor de 300 personas (59 familias) colombianas, quienes viven en Panamá, serán repatriadas en el mes de diciembre de 2003. Las autoridades indican que esta repatriación es voluntaria.

### **Iniciativas Legislativas**

#### *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México*

120. En abril de 2003, el Congreso Mexicano aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. La norma obliga a las autoridades a tomar medidas para evitar la discriminación y establece una partida presupuestal dirigida a promover acciones que garanticen la igualdad de oportunidades. La ley contempla la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, dentro de la Secretaría de Gobernación.

## *Ley Migratoria en Panamá*

121. En noviembre de 2003, se anunció la discusión dentro del Consejo de Gabinete de Panamá de una iniciativa legislativa en materia migratoria.

### **Instrumentos Internacionales**

#### *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*

122. En el informe del año anterior, la Relatoría indicó que Timor Oriental era el vigésimo estado en ratificar la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*. A este respecto se manifestó que con la ratificación de Timor Oriental la Convención entraría en vigencia. Si bien el gobierno de Timor Oriental ratificó esta Convención, finalmente no depositó la ratificación, con lo que ésta no entró en vigor en enero, como se esperaba sino 1 de Julio del 2003, después de que Guatemala y El Salvador depositaron las correspondientes ratificaciones. Tras la entrada en vigencia del instrumento, se constituyó un comité compuesto por 10 expertos independientes para monitorear que los Estados cumplan con las obligaciones previstas en el tratado. El número de expertos independientes aumentará a 15 personas una vez que 41 países hayan ratificado el tratado.

123. *El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños* entrará en vigencia en enero de 2004. Azerbaijón depositó la vigésimo cuarta ratificación de dicho instrumento. Son estados partes de dicho instrumento las siguientes naciones americanas: Argentina, Canadá, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.

### **Cambios Institucionales en Materia Migratoria**

#### *Disolución del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS)*

124. En Estados Unidos, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) dejó de existir el 1 de Marzo del 2003 al pasar a integrar el Departamento de Seguridad Interior (Department of Homeland Security). Las funciones del INS fueron divididas entre tres divisiones:

- a) La Dirección de Seguridad Fronteriza y Transporte, que controla los ingresos y vigila la frontera;
- b) el Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración, que gestiona naturalizaciones, servicios y/o beneficios para no-ciudadanos; y
- c) la Oficina Ejecutiva de Revisión Inmigratoria que incluye a los jueces de migración.

### **Remesas**

#### *Panorama regional*

125. Estudios recientes indican que las remesas (envíos de dinero por parte de nacionales de un país que residen en el extranjero a su país de origen) continuaron su tendencia al alza en las Américas. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) las remesas en América Latina ascendieron a \$ 32 mil millones de dólares en el 2002, un incremento del 18% respecto al 2001. El mismo estudio indica que en el 2002 las remesas alcanzaron una cifra algo inferior a la

inversión externa directa en América Latina; proyecciones sin embargo indican que para el 2003 o el 2004 las remesas podrían superar a la inversión externa directa en la región. De acuerdo al BID, por concepto de remesas México recibió en el 2002 \$ 10.5 mil millones de dólares, América Central 5.4 mil millones de dólares, los países de la cuenca del Caribe \$ 5.5 mil millones y Brasil \$ 4.6 mil millones (la mayor parte enviadas por brasileños que residen en Japón). Según el BID, el aumento más pronunciado en materia de remesas se ha dado en Argentina. En el 2002 el monto de remesas enviadas a ese país incrementó en un 80% llegando a \$ 184 millones de dólares. Proyecciones respecto al monto de las remesas a México para el 2003, indicaban que éstas habían llegado a 13-4 mil millones de dólares. Un estudio de Pew Hispanic Center llegó a conclusiones similares e indica que América Latina recibirá más de \$30 mil millones de dólares en materia de remesas en el 2003.

#### *Transferencias de dinero*

126. *Western Union* manejó el 83 por ciento de las transferencias de dinero al exterior que se originaron en el 2002 en los Estados Unidos. Su principal competidor es *Viad's Moneygram*.

#### *Impacto de las Remesas en Guatemala*

127. Un estudio de la OIM dado a conocer en el 2003 indicó que 722,469 hogares, el equivalente al 30% de la población de Guatemala, sobrevive económicamente gracias al envío de remesas. El volumen de remesas enviado a Guatemala se estimó en \$ 1.200 millones de dólares, lo que corresponde al 8% del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

### **Tráfico y Trata**

#### *Contrabando y Trata de Mujeres y Niños a Estados Unidos*

128. Se estima que alrededor de 50,000 mujeres y niños extranjeros son ayudados a ingresar a Estados Unidos para laborar como trabajadores sexuales, domésticos o en maquilas. Se calcula que en la Unión Europea (UE), el número de personas traficadas es de 120,000 cada año. Las autoridades estadounidenses y mexicanas intensificaron su lucha en contra de bandas de contrabandistas y traficantes de personas, sobre todo en la zona fronteriza. En Estados Unidos, la oficina de investigación de la Dirección de Seguridad Fronteriza y Transporte asumió la responsabilidad de investigar delitos relacionados con el contrabando y la trata de personas. En Marzo de 2003, Estados Unidos anunció que 36 personas habían sido condenadas por casos de tráfico sexual durante los años 2002 y 2003 y que habían sido otorgadas 23 visas T para víctimas de este delito.

#### *Empresa Declarada Inocente de Incurrir en Irregularidades*

129. En Marzo de 2003, Tyson Foods, compañía procesadora de aves, fue declarada inocente de los cargos de haber conspirado para reclutar y contrabandear trabajadores indocumentados para sus plantas procesadoras. Los gerentes de la empresa habían pagado a agentes encubiertos del Servicio de Inmigración y Naturalización una suma por cada trabajador indocumentado que trajeran desde la frontera a sus plantas en nueve estados. En estos esquemas, los trabajadores migratorios también deben pagar una suma de dinero al reclutador/contrabandista. La Empresa Tyson sostuvo que los gerentes habían violado las reglas de la empresa y que lo habían hecho sin su consentimiento y aval.

### *Prostitución y tráfico de personas*

130. Las autoridades colombianas dieron a conocer que se estima que entre 45-50 mil mujeres de ese país han sido traficadas a diversos países por organizaciones dedicadas a la prostitución. Los destinos para esta actividad incluyen Japón, España, Francia, Alemania, Venezuela, Nicaragua, México, Costa Rica y Estados Unidos.

### *Convenio Perú-OIM*

131. El gobierno de Perú y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) firmaron en noviembre un *Convenio de Cooperación Interinstitucional*. El objetivo del mismo es el desarrollo de una campaña de difusión para combatir el tráfico de personas y regular los flujos migratorios.

### *Repatriación de menores de edad víctimas de tráfico en Honduras*

132. El gobierno de Honduras repatrió a unos mil menores de edad que fueron raptados por organizaciones dedicadas al tráfico de personas y llevados a Guatemala, México, Estados Unidos y Canadá para trabajar en prostitución infantil. La mayoría de estos menores eran niños de la calle. La iniciativa corresponde a un plan piloto para rehabilitar víctimas de tráfico de personas y es apoyado y financiado por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá.

## **Buenas Prácticas**

### *Plan de regularización en Panamá*

133. El gobierno de Panamá organizó un plan de regularización migratoria y un censo para registrar a la población china residente en el país. Nacionales chinos que se registraron con las autoridades tuvieron un plazo de tres meses para regularizar su situación migratoria. Además del registro de personas, la iniciativa, indicó el gobierno, tenía como objetivo combatir el creciente tráfico y/o contrabando de nacionales chinos a Panamá. Los nacionales de origen chino representan uno de los grupos migratorios más importante en Panamá.

### *Renovación del estatus de protección temporal*

134. Estados Unidos extendió el estatus de protección temporal (Temporary Protected Status) hasta Marzo del 2005 a 290 mil ciudadanos de El Salvador afectados por dos terremotos en el 2001, y a 105 mil ciudadanos de Honduras y Nicaragua que resultaron afectados por el Huracán Mitch en 1998. En tanto, Lucio Gutiérrez, Presidente de Ecuador, pidió formalmente al gobierno de Estados Unidos que otorgue el TPS a nacionales ecuatorianos indocumentados residiendo en EUA.

### *Promulgación de Nueva Ley Migratoria en Argentina*

135. El Senado Argentino aprobó una nueva Ley de Migraciones en Diciembre. La nueva ley reemplaza a la llamada *Ley Videla*, una legislación migratoria creada por el gobierno militar argentino (1976-1983) y considerada anticuada y restrictiva. La nueva legislación garantiza el derecho a prestaciones básicas de salud y educación a todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio y establece garantías para el trato de los migrantes durante procesos en materia migratoria. La ley asimismo deroga una regulación de la anterior ley que obligaba a los funcionarios públicos a denunciar ante las autoridades la presencia de extranjeros cuya situación migratoria era irregular.



### *Licencias de Conducción para Inmigrantes Indocumentados*

136. El estado de California, en Estados Unidos, al igual que otros estados de la Unión, adoptó legislación que autoriza la expedición de licencias de conducción a migrantes indocumentados. Se calcula que esta medida beneficiará a 10% de los 22 millones de personas que conducen vehículos en dicho estado.

### *Matrícula Consular*

137. Se estima que los 47 Consulados mexicanos en Estados Unidos han expedido alrededor de 1.5 millones de matrículas consulares en los últimos años. Si bien México lleva más de 100 años expidiendo este documento, solamente en los últimos años se ha organizado una estrategia de cabildeo para que la Matrícula Consular sea aceptada como documento de identificación en Estados Unidos. A raíz de la acogida de la matrícula consular en la población migrante indocumentada en Estados Unidos, otros estados están expidiendo documentos de identificación a sus nacionales en el exterior. Guatemala, República Dominicana y Ecuador están documentando a sus nacionales migrantes en Estados Unidos. Por otra parte, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Brasil están considerando la posibilidad de desarrollar iniciativas similares.

### *Seguridad Social*

138. El gobierno estadounidense se encuentra discutiendo una iniciativa con el gobierno mexicano dirigida a permitir a las personas mexicanas que hayan hecho contribuciones a la seguridad social en Estados Unidos puedan reclamar sus beneficios en México. Los trabajadores deben haber trabajado en los dos países y pueden acceder al beneficio en aquel Estado donde tengan residencia legal. Estados Unidos ha suscrito 20 acuerdos de esta naturaleza, denominados “acuerdos de totalización”.

### *Conferencia Sudamericana de Migración*

139. En el mes de noviembre tuvo lugar la IV Conferencia Sudamericana de Migración en Montevideo, Uruguay. En la Reunión se adoptó una Declaración Final en la que se recomendó crear el Foro Sudamericano de Migración como un mecanismo de regular de consulta y discusión sobre migración.

### **Iniciativa Multilateral para tratar el tema migratorio**

140. Con el objetivo de proseguir conversaciones multilaterales de la llamada *Iniciativa Berna*, el gobierno suizo anunció que organizará una segunda ronda de discusiones multilaterales en el 2004. El gobierno suizo lanzó en el 2001 esta iniciativa multilateral para tratar los desafíos y problemas relacionados con la migración en el siglo XXI.

### **Negociaciones en materia migratoria entre EEUU-México**

141. A pesar de la visita oficial del Presidente Fox al suroeste de Estados Unidos a los estados de la frontera sur y de la celebración de reuniones bilaterales para discutir el tema realizadas en noviembre del 2003, los esfuerzos por lograr un acuerdo en materia de migración entre ambos países no prosperaron. Durante la reunión del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, llevado a cabo en Bangkok, Tailandia, en Octubre, Fox y el mandatario estadounidense, George W. Bush, acordaron continuar tratando el asunto. Anteriormente, sin embargo, el Secretario de Estado estadounidense, Colin Powell reconoció que el prospecto de avanzar substantivamente en

las negociaciones sería difícil dado que, en materia legislativa, los contenidos de un posible acuerdo a ser discutido eran extremadamente delicados. Tom Ridge, el Secretario del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos, en tanto, manifestó que la situación de los nacionales mexicanos indocumentados no podía mantenerse indefinidamente sin solución. Por último, Santiago Creel, Secretario del Interior de México, manifestó en abril del presente año que la migración es un tema fundamental en la relación bilateral y que, por ende, no podía dejarse de lado. Asimismo, manifestó que la regularización de los cerca de 4 millones de mexicanos podría facilitar la labor de las autoridades estadounidenses en materia de seguridad interior.

## **Trabajadores Temporeros**

### *Discusión de iniciativas en Estados Unidos*

142. Varias iniciativas legislativas fueron presentadas al Congreso estadounidense con el propósito de establecer programas de trabajadores temporeros (guest worker programs) y de establecer mecanismos para la documentación de los trabajadores irregulares.

## **V. VISITA IN LOCO A MÉXICO**

### **A. Introducción**

143. Como parte de las labores relativas a su mandato de promoción, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido contactos con varios gobiernos para observar en terreno las condiciones en materia de derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en los países miembros de la OEA. Accediendo a una gentil invitación del Gobierno de México y con el objetivo de recabar información sobre la situación de trabajadores migratorios en dicho país, una delegación de la CIDH visitó México entre el 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002. La delegación estuvo encabezada por Juan E. Méndez, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, e integrada por Helena Olea y Andreas Feldmann, miembros del equipo de la Relatoría.

144. La visita de la Relatoría revestía mucha importancia dada la relevancia que tiene el fenómeno para México. La migración de mexicanos a Estados Unidos de América (EUA) representa el mayor flujo migratorio de la región y uno de los principales ejes migratorios del mundo. Al mismo tiempo, a raíz de su situación geográfica (México comparte una frontera de 3.200 kilómetros de extensión con Estados Unidos), México se ha convertido en uno de los más importantes países de tránsito de migrantes del mundo. Cada año miles de personas atraviesan territorio mexicano con el objetivo de cruzar hacia los EUA y Canadá. Por otro lado, un número importante de trabajadores migratorios y otras personas migrantes inmigran a México. Muchas de estas personas, sobre todo ciudadanos guatemaltecos y otros centroamericanos, emigran estacionalmente al sur de México para desempeñarse en labores agrícolas, de construcción y en el servicio doméstico. En otras palabras, dada su triple condición de país emisor, receptor y de tránsito de migrantes, así como por el enorme volumen de personas involucrado, el fenómeno migratorio tiene una importancia significativa en el desarrollo político, social y económico de México y de la región.

145. Durante su estadía en la República mexicana los funcionarios de la Relatoría visitaron tres ciudades: Ciudad de México, Tapachula y Ciudad Juárez, así como diversos puntos de la frontera entre México y Guatemala en la región occidental del Estado de Chiapas (Ciudad Hidalgo, el

Manguito, Talismán) y de la frontera norte entre México y Estados Unidos en el área de Ciudad Juárez. Un miembro de la delegación cruzó por el puesto fronterizo a El Paso, Estados Unidos. La delegación de la Relatoría sostuvo reuniones con diversos funcionarios de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia Católica.

146. Entre los funcionarios de gobierno con los que se reunió la delegación de la Relatoría cabe mencionar a Javier Moctezuma Barragán, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación; Felipe de Jesús Preciado Coronado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM);<sup>13</sup> Mariclaire Acosta, Subsecretaria de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Juan José Gómez Camacho, Director General de Derechos Humanos de la SRE; Roberto Rodríguez Hernández, Director General de Protección y Asuntos Consulares, SRE; Gustavo Mohar Betancourt, Negociador para Asuntos Migratorios Internacionales, SRE; Aldo Flores Quiroga, Director General de Relaciones Económicas Bilaterales, SRE; Juan Manuel Gómez-Robledo, Consultor Jurídico, SRE; Francisco Olguín, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); José Antonio Bernal, Tercer Visitador General de la CNDH; David Bosada, funcionario de la CNDH; Alejandro Ramos Flores, Subprocurador de Asuntos Jurídicos Internacionales de la Procuraduría General de la República (PGR); Mario Álvarez Ledesma, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la PGR; Senadora Silvia Hernández (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; Diputada Irma Piñeyro (PRI), Presidenta de la Comisión de Población, Asuntos Fronterizos y Migración de la Cámara de Diputados; Antonio del Valle Martínez, Director General de Protección de los Derechos Humanos de la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos, Secretaría de Seguridad Pública; Nicolás Suárez, titular de la Coordinación General de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva (PFP); Carlos Tirado Zavala, Coordinador de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales INM; Saúl Ronquillo García, Director de Protección a Migrantes, INM; José Luis Velásquez Pulido, Director de Aplicación de Sanciones, INM; Alejandro Alcántara, Jefe Estación Migratoria, Iztapalapa; Martín Salido Orcillo Campoy, Delegado Estatal, PGR, Delegación Estatal de Chiapas; Comandante Manuel González Aguilar, Encargado de la Comisaría Sector Tapachula, PFP; Carlos García Mondragón, Síndico Presidencial Municipal de Chiapas; Rafael Sommers González, Secretario Gobierno Municipal, Tapachula; Ivonne Abarco de la Oficina de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas; Javier Miguel Bolaños Sánchez, Delegado Regional del INM; Israel Zamora Llatas, Subdelegado Local INM; Luz María Servín Sotres, Directora de Asuntos Internacionales, INM; José Pedro Tello Cuevas, Director Operativo de los Grupos de Protección a Migrantes (BETA) zona sur; Oscar Francisco Yañez, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Estado de Chihuahua; Lorenzo Aquino Miranda, Delegado Estatal, PGR, Chihuahua; Juan José Huerta Flores, Delgado de la SRE, Ciudad Juárez; Adalberto Balderrama Fernández, Delegado del INM, Ciudad Juárez; Juan Carlos Cué Vega, Cónsul en el Paso; Carlos González Magallón, Cónsul en Nogales; General (R) Margarito Ruiz Negrete, Director Nacional del Grupo BETA, y Guillermo Romero, Inspector Titular PFP, Comisaría Sector VIII.15 Ciudad Juárez.

147. Durante su visita a México, la delegación de la Relatoría también se reunió con organizaciones de la sociedad civil, académicos y miembros de la Iglesia Católica que trabajan temas relacionados con migración y trabajadores migratorios en México. Durante su estadía en el Distrito Federal, el Relator Especial se reunió con miembros del Foro Migraciones, una red de

---

<sup>13</sup> El 15 de agosto del 2002, Felipe de Jesús Preciado fue reemplazado como Comisionado del Instituto Nacional de Migraciones por Magdalena Carral Cuevas.

organizaciones y académicos que trabajan sobre diversos fenómenos del tema migratorio.<sup>14</sup> Esta red fue creada en el 2001 y tiene como objetivo crear un espacio de diálogo, estudio e intercambio de información con miras a avanzar en el entendimiento del tema migratorio y determinar prioridades de acción para enfrentar este fenómeno. Los integrantes de la delegación de la Relatoría también se reunieron con representantes de las Casas del Migrante, albergues de atención a migrantes dirigidos por la Orden Religiosa de los Scalabrinianos, en Tapachula y Ciudad Juárez. En Tapachula los representantes de la Relatoría sostuvieron reuniones con miembros del Foro Migraciones, del Colegio de la Frontera Sur y con promotores de derechos humanos de Tapachula. Asimismo, durante su estadía en el Distrito Federal se reunieron con miembros de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.<sup>15</sup>

148. Es importante destacar que la Relatoría encontró un alto nivel de cooperación por parte de todas y cada una de las autoridades mexicanas. Éstas no sólo colaboraron gentilmente en la organización de la visita, sino que se mostraron llanas a sostener conversaciones abiertas y francas sobre la situación de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias en el país. Asimismo, diversas autoridades mexicanas enviaron a la Relatoría información adicional con posterioridad a la visita para complementar la información ofrecida durante las respectivas reuniones o para actualizar sobre eventos o acciones que incidieron sobre el fenómeno migratorio

---

<sup>14</sup> Los miembros del Foro Migraciones de México incluyen: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C., Tapachula, Chiapas.; Albergue Belén - Casa del Migrante, Tapachula, Chiapas; Hugo Manuel Ángeles Cruz, Tapachula, Chiapas; Martha Rojas, Tapachula, Chiapas; Miguel Pickard, San Cristóbal, Chiapas; Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C., Villahermosa, Tabasco; José Moreno Mena, Mexicali, Baja California; Albergue del Desierto, Mexicali, Baja California; Centro de Apoyo al Trabajador Migrante, Mexicali, Baja California; Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica, Mexicali, Baja California; Federico García Estrada, Mexicali, Baja California; Casa Madre Assunta, Tijuana, Baja California; Juan José Delgado, Tijuana, Baja California; Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, Reynosa, Tamaulipas; Equipo Diocesano de Pastoral Migratoria San José, Nuevo Laredo, Tamaulipas; Marcela Ibarra, Puebla, Puebla; Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC), México, D.F.; Bufete de Asesoría Jurídica Laboral, México, D.F.; Cáritas Arquidiócesis de México, I.A.P. - Programa de Atención al Migrante, México, D.F.; Central Campesina Cardenista, México, D.F.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, México, D.F.; Centro Mexicano por la Filantropía, México, D.F.; Comisión Episcopal para la Movilidad Humana, México, D.F.; Comisión Mexicana de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, D.F.; Familia Franciscana Internacional -México, México, D.F. Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), México, D.F.; [Sin Fronteras, I.A.P., México, D.F.](#); Rodolfo Casillas, México, D.F.; Manuel Ángel Castillo, México, D.F.; Enrique Maza, México, D.F.; Vladimiro Valdés, México, D.F.; Red Coalli Nemilistli de Puebla y Comisión de Derechos Humanos del Valle de Tehuacán, Tehuacán, Puebla; Centro de Derechos Humanos Ñu'u Ji Kandii A.C. "Tierra del Sol", Tlaxiaco, Oaxaca; Patricia Zamudio, Xalapa, Veracruz; Arquidiócesis de Xalapa, Xalapa, Veracruz; Pastoral de Movilidad Humana de Veracruz, Veracruz; Humanos Arturo Lona Reyes, Juchitán, Oaxaca; Red Oaxaqueña de Derechos Humanos -Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A.C.; Tehuantepec, Oaxaca; Rodolfo García Zamora, Zacatecas, Zacatecas; Centro Regional de Mujeres del Bajío (CEREMUBA), Celaya, Guanajuato; Uahri, Morelia, Michoacán; Gustavo López Castro, Zamora, Michoacán; Miguel Rionda, Guanajuato, Guanajuato; Ofelia Woo, Guadalajara, Jalisco.

<sup>15</sup> Los miembros de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio incluyen: Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, A.C.; Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Comité de Derechos Humanos de Tabasco; Desarrollo, Ambiente y Sociedad; DECA Equipo Pueblo; Factor X (Tijuana); Foro de Apoyo Mutuo; Frente Auténtico del Trabajo; Frente por el Derecho a la Alimentación; Fronteras Comunes; Grupo de Estudios Ambientales; Movimiento Ciudadano por la Democracia; Secretariado Social Mexicano; Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras; y Servicios Informativos Procesados.

en México. Asimismo, la Relatoría solicitó al Gobierno mexicano información adicional sobre aspectos puntuales específicos. En ese sentido, el día 1º de julio del 2003, la Relatoría recibió el último de una serie de comunicados en los que el Estado respondió a la solicitud de información adicional. Representantes de organizaciones de la sociedad civil e investigadores también mostraron una excelente disposición a colaborar con el equipo de la Relatoría. En este sentido, la Relatoría quisiera hacer una mención especial a la organización Sin Fronteras, que colaboró de forma muy importante en la realización de esta visita. La Relatoría agradece y destaca el excelente espíritu y de cooperación de todas y cada una de las organizaciones y personas arriba mencionadas. La información brindada por todos las personas entrevistadas constituye una parte importante del material utilizado para la elaboración de este informe.

149. El informe de la visita de la Relatoría a México se divide en diez secciones más las conclusiones y recomendaciones. La segunda describe la metodología que se utiliza para la elaboración del trabajo. Con el objeto de contextualizar la situación de los trabajadores migratorios en México así como la de los ciudadanos mexicanos en el exterior, la tercera sección examina el contexto general de la migración en el país. El informe luego analiza el impacto que la migración tiene en el desarrollo económico, social y demográfico de México. En la quinta sección, el informe comenta la política y la práctica en materia migratoria y describe el régimen legal migratorio y la organización institucional del Estado para responder a las necesidades de la población migrante. Subsecuentemente, en la sexta sección, el informe analiza el problema relativo a la trata, contrabando y conducción de migrantes en México. La séptima sección analiza las garantías y práctica de debido proceso en materia migratoria. La octava parte, en tanto, describe la situación de las personas privadas de libertad, en particular la forma como se lleva a cabo la privación de libertad de una persona por razones migratorias, así como las condiciones en los centros de detención de trabajadores migratorios y otros migrantes en México. La novena parte del informe se refiere a los derechos laborales, económicos, sociales y culturales. La décima sección resume las prácticas del Estado mexicano para proteger a sus nacionales en el exterior. El informe finaliza con un resumen relativo a las observaciones más importantes de la misión en las que se destacan mejores prácticas y también áreas donde se observaron deficiencias en el trato a los trabajadores migratorios y otros migrantes. Como parte de esta sección y respondiendo a nuestro mandato en materia de promoción, la Relatoría ofrece recomendaciones al Gobierno mexicano, a otros Estados cuyos nacionales migran a México o viajan a través de México rumbo a otros Estados en Norte América y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes.

150. El proyecto de informe fue aprobado por la Comisión en julio de 2003. De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de la CIDH, este informe fue transmitido al Gobierno de México en julio, pidiéndole que presentara las observaciones que considerara pertinentes dentro de un plazo de un mes. El 28 de agosto del 2003, a través de la comunicación OEA-02133 de la Misión Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos, los Estados Unidos Mexicanos presentaron sus observaciones. La Comisión, de conformidad con su Reglamento, estudió tales observaciones y procedió a incluir aquellas que consideró pertinentes.

## **B. Metodología**

151. Como guía para elaborar el siguiente informe, la Relatoría utilizó la metodología de trabajo normalmente utilizada por la CIDH para la realización de sus visitas in loco. Es importante destacar que este es un procedimiento estandarizado que ha servido de pauta para el trabajo de la CIDH por varias décadas. La metodología que utiliza la CIDH es común a la de diversas organizaciones intergubernamentales dedicadas a monitorear la situación de derechos humanos en

el mundo.<sup>16</sup> Por diversas razones, entre ellas la duración de las visitas y los recursos humanos limitados con que cuenta la CIDH, los informes de las visitas *in loco* así como de las visitas de las Relatorías Especiales (como la presente) no pretenden presentar una visión exhaustiva de la situación de derechos humanos en un país, sino llamar la atención sobre problemas puntuales en materia de derechos humanos que afligen a los países visitados. Al mismo tiempo, los informes desean destacar mejores prácticas en materia de derechos humanos a modo de incentivar a que otros Estados miembros de la OEA emulen dichas acciones.

152. Las apreciaciones del siguiente informe se basan en dos elementos principales. Por un lado, fuentes primarias como los testimonios de trabajadores migratorios y miembros de sus familias, así como de diferentes personas vinculadas a diversas instituciones, entre ellas, el gobierno, el poder legislativo, el Ombudsman y funcionarios del poder judicial del Estado en cuestión, académicos, y miembros de organismos intergubernamentales y no gubernamentales. Es preciso recalcar que para garantizar la ecuanimidad e imparcialidad de sus informes, por norma la CIDH siempre se reúne con la más amplia gama posible de personas y organizaciones. De este modo se pretende garantizar la obtención de una visión lo más representativa, fidedigna y exhaustiva posible. De igual forma, en la elaboración de los informes la CIDH asegura que todas las partes entrevistadas aparezcan citadas en el informe. No obstante, en algunas ocasiones no se cita a la fuente de una afirmación, si ésta lo pidió expresamente. Por el otro, los informes también se basan en fuentes secundarias como trabajos académicos, informes y documentos. Al igual que en el caso de las fuentes primarias, como práctica, la CIDH y la Relatoría siempre se cercioran cuidadosamente de que estas fuentes sean verosímiles y serias.

153. Es importante destacar que el presente informe fue elaborado sobre la base de la más diversa información y que el equipo de la Relatoría llevó a cabo un largo trabajo de investigación previo a la visita efectuada. Durante la visita y con posterioridad a ella, en tanto, los redactores e investigadores del informe corroboraron y complementaron la información obtenida. Los contenidos y comentarios son el resultado de un largo trabajo de investigación que fue concienzudamente discutido y ponderado por el Relator y su equipo y luego presentado al pleno de siete Comisionados de la CIDH, quienes aprueban la versión final del documento.

### **C. El Fenómeno Migratorio en México**

154. La migración es un fenómeno social de enorme trascendencia en la vida nacional de México. Tal como se indicó en la introducción, México es un país de origen, tránsito y destino de trabajadores migratorios y sus familias. En otras palabras, este fenómeno afecta a nacionales mexicanos residentes en el exterior, a nacionales mexicanos en México, así como a extranjeros residentes o de paso por México. Dada las múltiples aristas y ramificaciones de este fenómeno, el tema migratorio en México no sólo se caracteriza por revestir una gran trascendencia, sino también por su alto grado de complejidad. En virtud de su importancia, la migración se ha convertido en una de las áreas más relevantes y críticas en las relaciones internacionales de México. Esto se refleja por un lado en la importancia que le da México a este tema en su política internacional, sobre todo en su relación bilateral con los EUA. Este interés también se manifiesta en el papel protagónico que juega México en fomentar iniciativas vinculadas a la migración tanto

---

<sup>16</sup> Para mayor información sobre la metodología de visitas *in loco* que la Relatoría usa como base para su trabajo de campo ver: Orentlicher, Diane F. 1990. "Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights Fact-Finding." *Harvard Human Rights Journal* Vol 3., pp, 83-135; y Lillich, Richard B. y Hurst Hannum. 1995. *Internacional Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice* (3rd edition). New York: Little, Brown and Company. (capítulo 6 "The Problem of Fact-Finding and Evidence").

en foros internacionales como al interior de organizaciones intergubernamentales que trabajan este tema.

### **México como país de origen**

155. Si bien México ha recibido históricamente un número importante de inmigrantes y refugiados,<sup>17</sup> la migración de mexicanos al exterior, sobre todo a EUA, y en menor medida a Canadá, es sin duda el rasgo más importante del fenómeno migratorio en este país.

156. Es importante destacar que la migración de mexicanos a EUA es un fenómeno de larga data. Facilitado por la proximidad geográfica y por una frontera de 3.200 kilómetros y los profundos lazos históricos que unen a ambos países, un significativo número de mexicanos regularmente se ha establecido en EUA y viceversa. En este sentido, es importante recalcar que numerosas comunidades de mexicanos (cerca de 50 mil personas) pasaron a residir en territorio de EUA entre 1845-1848, tras la secesión de Texas y la conclusión posterior de la guerra mexicano-estadounidense (1846-8) y la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo.<sup>18</sup> La presencia de estas comunidades atrajo y facilitó la migración de mexicanos a EUA entre la segunda parte del siglo XIX y el comienzo de la segunda guerra mundial. Este patrón fue reforzado en la década de los cuarentas con la implementación del llamado “Programa Bracero” (1942-1964). Como resultado de este programa más de 4.5 millones de trabajadores mexicanos cruzaron la frontera para trabajar de forma temporal en diversas labores, sobre todo agrícolas. Tras la conclusión del programa Bracero (1964), aunque con cierta oscilación, el flujo de mexicanos que migraron a EUA en busca de trabajo se incrementó de forma gradual, sobre todo en las últimas dos décadas. El flujo comprende personas con visa y/o permiso de trabajo, así como trabajadores migrantes que cruzan la frontera de forma irregular.<sup>19</sup>

157. Según el último censo efectuado por la Oficina de Censos del Gobierno Estadounidense (US Census Bureau), en el 2001 en Estados Unidos vivían 20.6 millones de personas de origen mexicano (7.3% del total de la población). De estas personas, entre 8 y 8.5 millones nacieron en

---

<sup>17</sup> México ha sido un país que históricamente ha abierto las puertas a refugiados. En la década de los treinta México recibió un número importante de refugiados europeos, sobre todo simpatizantes de la República española, así como detractores del régimen de Joseph Stalin en la Unión Soviética (como León Trotsky) y del régimen nacional socialista en Alemania. En los años setenta, en tanto, México abrió sus puertas a las víctimas de las dictaduras del cono sur y más tarde, durante los ochentas, albergó a miles de refugiados centroamericanos, víctimas de represión y de la violencia generada por sendas guerras civiles. A pesar de esta tradición, México recién ratificó la Convención (1951) y el Protocolo (1967) sobre el Estatuto de los Refugiados el 7 de junio del 2000. Ver Weiss Fagan Patricia y Sergio Aguayo. 1988. *Central Americans in Mexico and the United States: Unilateral, Bilateral and Regional Perspectives*. Washington DC: Hemispheric Migration Project, Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, Georgetown University; Aguayo, Sergio. 1985. *El Éxodo Centro Americano*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Cincuenta Años de Exilio Español en México. 1991. Universidad Autónoma de Tlaxcala; y Alba, Francisco. 2002. *Mexico: A Crucial Crossroads*. Migration Information Sources The Migration Policy Institute. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=36>.

<sup>18</sup> Tras rebelarse en contra del gobierno mexicano y declarar su independencia, colonos de origen estadounidense que residían en Texas decidieron unirse a EUA en 1845. El 4 de julio de ese año las autoridades estadounidenses decidieron anexar Texas. Tres años más tarde, tras el fin de la guerra mexicano-estadounidense (1846-8), EUA anexó un territorio que comprende actualmente los estados de California, Nevada, Arizona, Nuevo México y Utah. Massey, Douglas, Jorge Durand, y Nolan Malone. 2002. *Beyond Smoke and Mirrors*. New York Russell Sage Foundation, pp. 24-7.

<sup>19</sup> Bustamante, Jorge A. 1997. *Cruzar la Línea: La Migración de México a los EUA*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 130-6; Alba, Francisco. 2002. Op cit.

territorio mexicano y entre 3 y 3.5 millones residen en EUA de forma irregular.<sup>20</sup> Según cifras del Servicio de Inmigración y Naturalización Estadounidense (INS)<sup>21</sup> del año 2000, anualmente 130 mil mexicanos emigran legalmente al país; otros 3.4 millones entran a EUA con diversas visas para no-inmigrantes, mientras que cada año se producen 213 millones de cruces temporales en la frontera México-Estados Unidos. Las cifras del INS estiman que cada año un número aproximado de 150 mil mexicanos cruza la frontera de forma irregular.<sup>22</sup> En los dos últimos años el número de cruces irregulares se ha acrecentado. De hecho, según proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), en el quinquenio 2000-2005 la tasa de emigración de mexicanos a EUA llegaría a 2.9 por 1000, lo que implicaría la salida anual de mexicanos a EUA de unas 300 mil personas.<sup>23</sup>

158. Históricamente, la mayor parte de los mexicanos que migran a EUA provienen de estados del centro y centro occidente de México como Jalisco, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, Durango, Colima y Aguascalientes.<sup>24</sup> En los últimos años, sin embargo, se ha producido una diversificación con respecto a los estados de origen de trabajadores migratorios mexicanos. Es así como personas de estados como Puebla, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo y el Distrito Federal también han comenzado a migrar a EUA. La migración de mexicanos de la región fronteriza con EUA (comprende los estados de Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Sonora y Baja California) es menor y bastante más reciente.<sup>25</sup>

159. Dada la dimensión y la larga historia de la migración mexicana a EUA, comunidades mexicanas se han establecido prácticamente en todos los estados de la Unión. Paradójicamente, esta tendencia se acrecentó a partir de la legalización de 2.3 millones de mexicanos propiciada por la Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986, una ley cuyo propósito era inhibir la migración de indocumentados. Al regularizar su situación, estas personas decidieron trasladarse a otros estados de la Unión. De igual modo, la llegada de mexicanos a otros puntos de EUA se debe al rechazo de parte de la población a la migración de mexicanos (sobre todo en California, donde aprobaron medidas restrictivas en contra de inmigrantes irregulares tales como la Propuesta 187) y la presión hacia una política de control y restricción de la migración que derivó en reforzamiento de los controles en la frontera sur de EUA. Si bien esta tendencia se pudo observar a lo largo de la década de los ochentas, ésta se reforzó sobre todo a partir de 1993. En este sentido, el gradual y masivo reforzamiento de la frontera en zonas o puntos de entrada tradicionales desde México por California y Texas generó el desvío de gran parte del flujo de

---

<sup>20</sup> US Census. 2001. Ver sección Hispanic Population. <http://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-3.pdf>; Alba. 2002. Op cit.

<sup>21</sup> A partir de marzo del 2003, el INS pasó a depender del Department of Homeland Security (DHS). Gran parte de sus funciones fueron traspasadas al Bureau of Citizenship and Immigration Services (BCIS).

<sup>22</sup> US Immigration and Naturalization. 2000. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*. Washington DC: US Government Printing Office, citado en Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit. P. 158.

<sup>23</sup> Serrano, Pablo. 2002. Flujos Migratorios y remesas en América Latina y el Caribe: la Experiencia de la CEPAL, *Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro*. Sin Fronteras, CEPAL (sede Subregional México) y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 38.

<sup>24</sup> Massey, Durand y Marlene. 2002 Ibid pp. 27. También ver Durand, Jorge. 1998. "Nuevas Regiones Migratorias?" En *Población, Desarrollo y Globalización*, editado por René Zenteno. (Volumen II). Tijuana: Colegio de la Frontera Norte y Sociedad Mexicana de Demografía, pp. 104-7.

<sup>25</sup> Durand explica que, en general, la población de estados fronterizos del norte de México es menos propensa a emigrar a EUA. En este sentido, por tradición, la gente de los estados fronterizos se desplaza a uno y otro lado de la frontera con frecuencia, (lo que Durand llama "migración transfronteriza") y por tanto se ve menos compelida a migrar de forma permanente. Durand, 1998. Op. Cit. 104-7.



personas que ingresan de forma irregular a EUA. Es así como actualmente una gran parte de los cruces fronterizos irregulares se producen por Arizona, que no era un punto tradicional de cruce.<sup>26</sup>

160. Como consecuencia, a las tradicionales comunidades de mexicanos en California, Texas e Illinois se unieron otras más recientes en Nueva York, Colorado, Washington, Louisiana, Georgia, Tennessee, Carolina del Norte, Idaho, Nebraska, Florida y Wisconsin. Una gran parte de los mexicanos que han inmigrado a EUA se han establecido en áreas urbanas donde formaron comunidades de gran magnitud y visibilidad en ciudades como Los Ángeles, San Diego, San Francisco, Chicago, Dallas, Houston y más recientemente Nueva York.<sup>27</sup> Por otro lado, desde 1974 existe un pequeño programa de trabajadores temporeros (sojourners) mexicanos que migran estacionalmente para trabajar en la agricultura. Este programa (H2A) recluta cada año 40 mil trabajadores.<sup>28</sup> Un número mucho menor de mexicanos reside en Canadá. Según el censo canadiense de 1996, 23,295 mexicanos vivían en Canadá. Actualmente la cifra asciende a alrededor de 35 mil personas. El número de mexicanos que inmigran a Canadá se incrementa a un ritmo de 8% al año. Asimismo, casi 9 mil mexicanos migraron a Canadá como trabajadores agrícolas temporales a través del Programa Canadiense de Trabajadores Temporeros (Canadian Seasonal Agricultural Worker Program). En resumen, un número correspondiente a casi el 10% de la población mexicana (estimada en 100 millones de personas) reside en el exterior del país.<sup>29</sup>

161. Al igual que en muchos países de América Latina, México ha observado, sobre todo desde la década de los sesenta, una fuerte corriente migratoria interna desde zonas rurales hacia áreas urbanas. Los principales destinos de esta migración interna fueron grandes urbes como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Veracruz, Ciudad Juárez, Tijuana, Puebla, entre otras. La mayor parte de las personas migraban atraídas por mejores oportunidades laborales y para acceder a servicios sociales básicos como educación y servicios médicos para ellos y sus familias. En el último tiempo se ha observado otro fenómeno interesante: muchas personas de sectores rurales, sobre todo del centro y norte de México (Sinaloa, Durango, Distrito Federal, Coahuila, Jalisco, Sonora y Guanajuato) han comenzado a migrar a ciudades fronterizas del norte de México en busca de trabajo en la industria de la maquila, que por lo general tiende a ofrecer mejores remuneraciones que las tradicionales actividades agrícolas en las comunidades de origen.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Ibid pp. 44-47, 127, y García Zamora, Rodolfo. 2002. "Informe Sobre las Zonas de Origen", en *Migración: México Entre sus dos Fronteras 2000-1*. México: Foro Migraciones, pp., 37.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Leiden, Robert 2002. *Enchilada Lite: A Post 9/11 Mexican Migration Agreement*. Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/2002/leiken.html>; Delgado Wise, Raúl y Héctor Rodríguez Ramírez. 2002. "El Migrante Colectivo frente a los desafíos del desarrollo local y regional en México," en *Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro*. Sin Fronteras, CEPAL (sede Subregional México) y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 122.

<sup>29</sup> Discurso de la Embajadora de México en Canadá, María Teresa García- Segovia de Madero, Club Canadiense de [Ottawa, Febrero 18 del 2003](http://migration.ucdavis.edu/rmn/apr_2003-14_rmn.html); Rural Migration News. [http://migration.ucdavis.edu/rmn/apr\\_2003-14\\_rmn.html](http://migration.ucdavis.edu/rmn/apr_2003-14_rmn.html)

<sup>30</sup> Valenzuela, Gabriel. 1998. "Políticas de Desarrollo y Comportamiento Demográfico en la Frontera Norte de México", En *Población, Desarrollo y Globalización*, editado por René Zenteno. (Volumen II). Tijuana: Colegio de la Frontera Norte y Sociedad Mexicana de Demografía, pp. 489.

## Descripción de la situación social y económica de México

162. Numerosos factores, tanto económicos como sociales, motivan la migración de mexicanos al exterior. En este sentido, con el objeto de entender mejor el contexto en el que se da la migración de mexicanos al exterior, el informe describe de manera muy sucinta algunas de las características más sobresalientes de la realidad socio-económica del país. Al igual que la mayoría de los países de América Latina y gran parte del Caribe, en términos económicos y sociales México ha sido históricamente un país en vías de desarrollo caracterizado por problemas sociales, entre ellos, altos índices de pobreza e inequidad. En términos de indicadores sociales y económicos, sin embargo, México ha logrado importantes avances en las últimas tres décadas. El Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) considera a México como un país con un índice de desarrollo medio. México ubica el puesto 54 en el Índice de Desarrollo Humano, por debajo de otros países latinoamericanos como Argentina (34), Chile (38), Uruguay (40) y Costa Rica (43) pero más arriba que Cuba (55), Panamá (57), Colombia (68), Venezuela (69) y Brasil (73).<sup>31</sup> México se caracteriza por tener varios indicadores de desarrollo humano bastante positivos: según el PNUD, en el 2002 el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (PPA dólares de EEUU) era de 9.023; la esperanza de vida llegó a 72.6 años; la tasa de alfabetización a 91.4%, el 74% de la población reside en áreas urbanas y la tasa combinada de matrícula escolar era de 71%.<sup>32</sup>

163. Tras sufrir una severa crisis en 1994-5, la economía mexicana mostró signos de recuperación. La economía se caracterizó por una gran vitalidad entre 1996 y el 2000 y creció en promedio un 5.5% anual. En el 2001, sin embargo, ésta se contrajo un 0.3% debido en gran medida a la recesión que afectó a EUA, el principal socio comercial e inversionista de México.<sup>33</sup> Por otro lado, las exportaciones mexicanas han crecido de manera importante,<sup>34</sup> la inflación anual ha disminuido de 28% en 1981 a 5.7% en el 2002; el nivel de endeudamiento externo bajó de 32.4% del PIB en 1993 a 23.4% en el 2001; la inversión extranjera aumentó de 5.430 millones de dólares como promedio entre 1990-4, a 14.192 millones de dólares en el 2000 y a 24.731 en el 2001.<sup>35</sup> La economía mexicana se ha desarrollado gracias a la consolidación de una serie de

---

<sup>31</sup> El Índice de Desarrollo Humano mide: (a) producto interno bruto *per cápita* (ajustado por paridad del poder adquisitivo); (b) mortalidad infantil; (c) esperanza de vida; y (d) tasa combinada de matrícula escolar (primaria, secundaria y terciaria). Ver PNUD. 2002. Índice de Desarrollo Humano. <http://www.undp.org/hdr2002/espanol/indicadores.pdf>

<sup>32</sup> PNUD. 2002. Índice de Desarrollo Humano. <http://www.undp.org/hdr2002/espanol/indicadores.pdf>, pp., 150.

<sup>33</sup> Un 85% de las exportaciones mexicanas van a EUA. Banco Mundial 2003 Country Profile, Mexico. <http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf>; CEPAL. 2003. *Balance Preliminar De las Economías de América Latina y El Caribe 2002*. <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/6/LCG2196PE/lcg2196.pdf>

<sup>34</sup> La suma total de las exportaciones del país subió de 42.688 en 1991 a 158.443 millones de dólares en el 2001. Latin Business Chronicle. <http://www.latinbusinesschronicle.com/statistics/gdp/mexico.htm>. Es importante destacar, sin embargo, que este crecimiento ha sido producido de manera importante por la industria maquiladora, que aporta un porcentaje relativamente pequeño de valor agregado a la economía en su conjunto si se compara con otras industrias de exportación como el petróleo.

<sup>35</sup> CEPAL. 2002. *La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe*, 2002. pp. 28 <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/8/LCG2198P/LCG2198capI.pdf>. Es preciso destacar que el alto valor de la inversión se debe en gran parte a la privatización de Banamex, que fue comprado por el grupo estadounidense Citicorp por un valor cercano a los 12 mil millones de dólares. BBC News. 2001. "Giant Mexico Bank Takeover." Saturday, 4 August. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1472912.stm>.

industrias y a un proceso importante de diversificación económica.<sup>36</sup> Según el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el crecimiento económico mexicano se debe en parte a los siguientes factores: el incremento del dinamismo del sector privado, los beneficios generados por el Tratado de Libre Comercio (TLC)<sup>37</sup> con EUA y Canadá (que entró en vigor en 1994) y un prudente manejo macroeconómico por parte de las administraciones de los Presidentes Ernesto Zedillo (1995-2000, PRI) y Vicente Fox (2000-5, Partido Acción Nacional, PAN) caracterizado por el control de la inflación a través de austeridad fiscal y monetaria.<sup>38</sup>

164. A pesar de estos avances persisten en México importantes problemas económicos y sociales. México se caracteriza por altos índices de pobreza y gran disparidad entre sectores urbanos y rurales, así como entre los estados del norte y del sur (por lo general menos desarrollados). Según el Banco Mundial, cuarenta y cinco millones de mexicanos, alrededor del 45% de la población, es pobre (se refiere a personas que viven con menos de 2 dólares de EUA al día). Diez millones de estas personas viven en condiciones de extrema pobreza (viven con menos de 1 dólar al día) y sin acceso a agua potable y a una nutrición adecuada. Un 5% de la población sufre de desnutrición; un 27% no tiene acceso a condiciones sanitarias adecuadas (alcantarillado); 14% no tiene acceso a agua potable.<sup>39</sup>

165. También existen problemas serios de distribución del ingreso. A raíz de la política de redistribución de tierras promovida por Venustiano Carranza tras la revolución mexicana (1910-1917) a través de la creación de las tierras colectivas (ejidos), México alcanzó patrones de distribución del ingreso bastante más igualitarios que los que muestran otros países de la América Latina.<sup>40</sup> Sin embargo, varios autores coinciden en señalar que en las últimas décadas la disparidad se ha incrementado a partir de la implementación de políticas económicas neoliberales caracterizadas por la desregulación, apertura y privatización.<sup>41</sup> Un estudio indica que entre 1984 y 1994 el coeficiente GINI (índice mediante el cual se mide la distribución del ingreso) aumentó de 0.46- 0.51. Esto quiere decir que mientras que en 1984 el 10% más rico de los hogares mexicanos recibía el 34.29% del total de los ingresos del país y el 10% más pobre el 1.19%, diez años más tarde el 10% de los hogares más ricos recibía 41.29%, en tanto que el 10% más pobre

---

<sup>36</sup> Entre las principales industrias en México se pueden nombrar: petróleo, petroquímica, acero, hierro, minería, tabaco, alimentos y bebidas y turismo; los principales cultivos incluyen algodón, café, arroz, frijoles, maíz y soya. World Almanac & Book of Facts. 2003. “*Nations of the World: Mexico*” pp. 818.

<sup>37</sup> Es preciso indicar que los efectos económicos del TLC para México es un tema muy controversial y que muchos sectores en México y en el exterior argumentan que el efecto económico para el país ha sido negativo, sobre todo para algunos sectores como el agro. Representantes de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio con quienes se reunió el Relator Especial expusieron diferentes argumentos a este respecto. Un análisis sólido y balanceado sobre los efectos negativos de TLC para México puede encontrarse en Poitras, Guy. 2002. *Inventing North America: Canada, México and the United States*. Boulder, CO: Lynne Rienner (capítulo 7).

<sup>38</sup> Banco Mundial. 2003. Op cit. CEPAL. 2003. Op cit.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Con anterioridad a la revolución mexicana 92% de los jefes de familia rurales no tenían tierras y trabajaban como peones en diversos latifundios. Tras la revolución, en 1922, se creó la ley del Ejido en virtud de la cual se expropiaron los latifundios para ser distribuidos entre los campesinos sin tierra. Como resultado de este plan, entre 1922 y 1991 el 50% de las tierras de México fueron repartidas a grupos de campesinos para que formaran ejidos. De Walt, Billie, Martha W. Rees y Arthur D. Murphy. 1994 *The End of Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects. Transformation of Rural Mexico Series*, no. 3. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

<sup>41</sup> Ver Salas, Carlos. 2002. “Mexico’s Haves and Have-Nots: NAFTA Sharpens the Divide.” *NACLA Report on the Americas* 35 (4): pp., 35. ; Pastor, Manuel y Carol Wise. 1997. State Policy, Distribution and Neoliberal Reform in Mexico. *Journal of Latin American Studies* 29:329-362

sólo recibía el 1.01%.<sup>42</sup> Otro índice preocupante tiene que ver con el empleo. Si bien la tasa oficial de desempleo en México es baja (2.4% para el 2002) la tasa de desocupación parcial o subempleo (que incluye el desempleo abierto y las personas que trabajan menos de 35 horas semanales) ascendió a 19% en el 2001. Del mismo modo, el sector de trabajo informal sigue siendo muy extenso y absorbe un porcentaje importante de la mano de obra del sector formal, tendencia que en los últimos años se ha incrementado. A este respecto, en el 2001 un 47% de la población económicamente activa en México no recibió ningún tipo de prestación social.<sup>43</sup> Del mismo modo, la evolución en materia de salarios (remuneración media real) ha sido negativa, ya que ha caído en relación a la década pasada (109.7 en 1993; 90.1 en 1996; 98 en 2000 y 104.1 en el 2001; índice 1995=100).<sup>44</sup>

166. Aunque han habido mejoras substanciales en la última década, México sigue padeciendo deficiencias en materia de infraestructura y en la provisión de servicios sociales.<sup>45</sup> Existen 186 médicos por cada 100.000 habitantes,<sup>46</sup> hay 125 líneas de teléfono por cada 1000 habitantes.<sup>47</sup> Más allá de las deficiencias en cuanto a la disponibilidad de éstos, algunos servicios sociales como educación y atención médica carecen de condiciones mínimas de calidad, sobre todo en sectores rurales.<sup>48</sup> En este sentido, las condiciones de pobreza y subdesarrollo son particularmente pronunciadas en sectores rurales y para las comunidades indígenas en estados del sur del país como Chiapas, Oaxaca y Tabasco.<sup>49</sup> México, por otro lado, tiene una de las tasas de recaudación de impuestos más bajas de la región (10% del PIB).<sup>50</sup>

### **Factores que motivan la migración de mexicanos al exterior**

167. Las razones que explican la migración de mexicanos a EUA son bastante más complejas de lo que se piensa. Como se indicó, factores sociales, económicos, culturales e históricos interactúan de forma muy compleja y determinan este vasto movimiento de personas.

168. El estudio Binacional México EUA sobre Migración (1997) indica que si bien numerosos factores determinan y mantienen la migración de mexicanos a EUA, destacan tres grandes factores: demanda laboral en EUA; exceso de oferta de mano de obra en México y la existencia de redes sociales de migrantes y de contactos que trascienden la frontera.<sup>51</sup>

169. Condiciones objetivas de subdesarrollo, falta de oportunidades laborales, diferencial de salarios<sup>52</sup> y falta de acceso a créditos, entre otros, son sin duda factores muy importantes. Otro

---

<sup>42</sup> PNUD. 2002. Op cit. pp. 195 <http://www.undp.org/hdr2002/complete.pdf>

<sup>43</sup> CEPAL. 2002. *Situación y Perspectivas. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*. [http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/4/LCG2184P/lcg2179\\_mex.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/4/LCG2184P/lcg2179_mex.pdf)

<sup>44</sup> Ibid

<sup>45</sup> Banco Mundial. 2003. Ibid,

<sup>46</sup> A modo de comparación Uruguay tiene 370, Chile 110, EUA 279. PNUD. 2002. Op cit. 166-167.

<sup>47</sup> PNUD. 2002. Op cit. 166-167.

<sup>48</sup> Banco Mundial. 2003. Op cit

<sup>49</sup> La composición poblacional de México es la siguiente: 60% mestizos, 30% indígenas y 9% Caucásicos. World Almanac & Book of Facts. 2003. *"Nations of the World: Mexico"*, pp. 818

<sup>50</sup> Comparado con Chile o Brasil que recaudan más del 15% del PIB en impuestos. World Link. 2000. *Fox's Great Crusade*. Nov/Dec2000, pp. 58

<sup>51</sup> Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. 1997. <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational.html>

<sup>52</sup> Numerosos estudios indican que, en la última década en términos nominales un trabajador mexicano puede ganar entre 9 -10 veces más por el mismo trabajo en EUA que en su país de origen, tanto en trabajos semi-especializados como en aquellos en los que no se requiere calificación. Stalker, Peter. *Workers*

elemento relevante es la creciente armonización e interpenetración entre las economías de México y EUA. De manera creciente la economía estadounidense, sobre todo sectores como la agricultura y ciertos servicios que normalmente emplean personas con baja calificación laboral, dependen de la mano de obra de trabajadores extranjeros, sobre todo mexicanos. Por otro lado, la liberalización de la economía mexicana ha provocado una serie de cambios en la estructura productiva, fomentando así la migración. El proceso de modernización y apertura del sector agrícola (la mecanización de los procesos productivos), por ejemplo, ha desplazado gran mano de obra de zonas rurales en México. Del mismo modo, el desmantelamiento del sistema de sustitución de importaciones, la contracción del aparato estatal y nuevos desafíos de competitividad para el sector privado derivados de la competencia en los mercados internacionales han contribuido a que muchas personas pierdan sus puestos de trabajo y se vean obligados a buscar nuevas alternativas para ganarse la vida. En otras palabras, la inseguridad laboral y la incertidumbre económica en México obligan a muchas personas o familias a recurrir a la migración como forma de supervivencia. En este sentido, la decisión de migrar no obedece sólo al deseo de incrementar el ingreso, sino también a minimizar el riesgo en términos de asegurar un ingreso y sobreponerse a los obstáculos que impiden acceder al consumo y a bienes de capital.<sup>53</sup>

170. En términos de las motivaciones para migrar, la decisión de emigrar no se determina exclusivamente por una estimación de costo-beneficio económico. La posibilidad de acceder a ciertos beneficios sociales y de incrementar las posibilidades de ascenso y estatus social, sobre todo para los descendientes de las personas que migran, también juega un rol importante. En este sentido, la formación de comunidades transnacionales que mantienen vínculos con su país de origen a las que envían remesas e información y de las que reciben con frecuencia nuevos miembros, sin duda son un elemento importante para entender la consistencia de los flujos migratorios.<sup>54</sup> En el caso de México, como ya se indicó, la presencia de comunidades de inmigrantes mexicanos de larga data y que facilitan la llegada de otros miembros sus familias o gente de sus comunidades es muy importante en fomentar la migración. Las comunidades de mexicanos en EUA ayudan a sus compatriotas a planear y financiar su viaje y a insertarse en el mercado de trabajo en EUA.<sup>55</sup> En este sentido, para asegurar la supervivencia colectiva, muchas familias mexicanas deciden enviar a uno de sus miembros al exterior. Esta decisión apunta no

---

*Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration.* Boulder CO.: Lynne Rienner Publishers, 2000, pp 21 , Alba Op cit.

<sup>53</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 50.

<sup>54</sup> Weiner, Myron. *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights.* New York: Harpers Collins College Publishers, 1995, pp. 10-12. CEPAL. 2002. "International Migration and Globalization", in *Globalization and Development* LC/G.2157 (SES.29/3), pp. 233-4.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/3/LCG2157SES293I/Globalization-Chap8.pdf>

<sup>55</sup> Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. 1997. <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational.html>  
De manera más específica, un reciente estudio sobre las causas de la migración de mexicanos a EUA destaca tres factores. Primero, la formación de *capital social* (el valor contenido en las relaciones que establecen las personas), la acumulación de *capital humano* (características personales que pueden convertirse en elementos valorados en el mercado de trabajo como la educación o alguna destreza particular), y la *consolidación del mercado* entre México y EUA. A este respecto indican: "Después de más de cincuenta años de desarrollo continuo el capital social y el capital migratorio específico acumulado en México en un contexto de cambio e inseguridad para las comunidades, canalizan sus necesidades de trabajo, capital y seguridad contra riesgos hacia EUA. Esto representa una última defensa para paliar las vicisitudes por las que atraviesa el país y las familias mexicanas. Massey, Douglas Kristine E. Espinoza y Jorge Durand. 1998. "Dinámica Migratoria Entre México y EUA. En *Población, Desarrollo y Globalización*, editado por René Zenteno. (Volumen II). Tijuana: Colegio de la Frontera Norte y Sociedad Mexicana de Demografía, p., 63-67.

sólo a incrementar el monto del ingreso, sino a diversificar las fuentes de ingreso familiar.<sup>56</sup> Del mismo modo, para muchas personas jóvenes, sobre todo en sitios urbanos, la migración a EUA es considerada como un rito de pasaje para alcanzar la adultez.

### **Obstáculos para la migración: militarización de la frontera y muerte de migrantes**

171. Históricamente la extensa frontera entre México y EUA era un espacio poco vigilado por las autoridades. Salvo por un breve período durante 1954 cuando la presión de la opinión pública, sobre todo en Texas,<sup>57</sup> forzó a las autoridades estadounidenses a redoblar los controles migratorios, hasta la década de los ochentas los controles migratorios eran tenues o simplemente inexistentes en gran parte de la frontera. Algunos autores indican que el control era de carácter simbólico. De hecho, siguiendo un patrón de ensayo-error, los mexicanos aprehendidos en la frontera y deportados a México generalmente volvían a intentar cruzar la frontera hasta lograr internarse en territorio estadounidense. La poca vigilancia fronteriza y la ausencia de la tipificación penal de la reincidencia del ingreso no autorizado contribuían a que la migración fuese circular; en otras palabras, a que migrantes indocumentados regresaran periódicamente a México para luego volver a emprender rumbo al norte.<sup>58</sup>

172. Como resultado del crecimiento de la inmigración de indocumentados mexicanos a partir de la finalización del programa Bracero (1964) y la consiguiente crisis económica que afectó a EUA en la década de los setentas, algunos sectores de la opinión pública en EUA comenzaron a exigir un reforzamiento de la frontera con el fin de controlar la entrada de mexicanos.<sup>59</sup> Esta tendencia se acrecentó a partir de la promulgación del IRCA y posteriormente de otra serie de iniciativas legislativas y leyes tendientes a restringir la migración de indocumentados.<sup>60</sup>

173. Como reflejo de la presión de la opinión pública estadounidense por afianzar los controles migratorios, a partir de 1993 la administración del Presidente Bill Clinton incrementó la vigilancia fronteriza de forma exponencial.<sup>61</sup> La administración demócrata aumentó el presupuesto del INS de 1.500 millones de dólares en 1993 a 4.000 millones en 1999. Parte de estos recursos se destinaron a reforzar el control de frontera. Como resultado de estas políticas, en espacio de una década la Patrulla Fronteriza (Border Patrol) pasó de ser una fuerza pequeña (comparable al departamento de policía de una urbe mediana) a una dotación multitudinaria compuesta por más de 11 mil efectivos y con un presupuesto de \$ 711 millones de dólares en el 2003.<sup>62</sup> Además del aumento de la dotación de guardias fronterizos, EUA invirtió grandes sumas en equipamiento de última tecnología como cámaras de televisión de circuito cerrado, radares infrarrojos, detectores de movimiento, luces, helicópteros, vehículos todo-terreno. Con la colaboración de efectivos y reservistas del ejército, en tanto, las autoridades estadounidenses construyeron numerosas defensas y muros de contención de varios kilómetros de extensión en

---

<sup>56</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 18-21.

<sup>57</sup> En 1954 el Servicio de Inmigración y Naturalización puso en marcha la Operación Espalda Mojada. Ese año se detuvieron y deportaron a más de un millón de mexicanos desde EUA.

<sup>58</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 101-105.

<sup>59</sup> Epenshade, Thomas, y J and Katherine Hempstead. 1996. "Contemporary American Attitudes Toward U.S. Immigration," *International Migration review* 30 : 535-70. Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit.

<sup>60</sup> Entre otras, el Congreso estadounidense aprobó la ley sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*), conocida como *IIRAIRA*.

<sup>61</sup> Cornelius, Wayne. 1994. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford CA: Stanford University Press, pp. 35.

<sup>62</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 96-130; US Bureau of Citizenship and Immigration Services. 2003. <http://www.immigration.gov/graphics/publicaffairs/presinfo2.htm#BorderPatrol>

varias áreas de la frontera, sobre todo cerca de importantes urbes fronterizas como San Diego en California, y El Paso, Laredo y Nogales en Texas. Al mismo tiempo, las autoridades migratorias pusieron en marcha diversos planes de contingencia u operaciones especiales (Operation Gatekeeper en San Diego California, Safe Guard en Nogales, Arizona y Operation Hold the Line en El Paso, Texas) para prevenir el cruce de la frontera por parte de personas indocumentadas.<sup>63</sup> Estas medidas se complementaron con reformas a la legislación migratoria de 1986.<sup>64</sup> Posteriormente, los ataques terroristas de septiembre del 2001 impulsaron aún más férreas medidas para prevenir la entrada de migrantes irregulares.

174. Las consecuencias del afianzamiento de los controles fronterizos han sido múltiples y por lo general bastante negativas. En primer lugar, a pesar de los nuevos controles, el número de personas que cruzan de forma indocumentada a EUA no ha disminuido. De manera paradójica, el número de aprehensiones por parte de la Patrulla Fronteriza ha bajado consistentemente a partir de 1986. Esa tendencia se ha mantenido tras la puesta en marcha de las operaciones de control migratorio cerca de áreas urbanas.<sup>65</sup> El efecto más grave, sin embargo, ha sido el incremento en las muertes de las personas que intentan cruzar la frontera. Los fuertes controles fronterizos cerca de áreas urbanas en California y Texas han implicado que las personas que intentan cruzar la frontera lo intenten por áreas deshabitadas y poco patrulladas en Arizona, Nuevo México y Texas.<sup>66</sup> Como resultado, un creciente número de personas ha fallecido por asfixia, hipotermia, deshidratación, accidentes o ahogados al tratar de cruzar por zonas inaccesibles y poco patrulladas como desiertos, ríos caudalosos, cañones, quebradas y zonas montañosas en donde deben resistir difíciles condiciones o sortear peligrosos obstáculos. De hecho, entre 1993 y 1997 el número de muertes de personas tratando de cruzar la frontera por lugares no habilitados se triplicó. Según cifras oficiales, entre 1994 y el 2002, 2.200 personas perecieron al intentar cruzar la frontera e internarse en EUA.<sup>67</sup> Al 15 de junio del 2003, 89 personas habían fallecido. Según un vocero de la Patrulla Fronteriza, en los últimos años su servicio ha rescatado a unas 4.200 personas que estaban en serio peligro de perder la vida.<sup>68</sup> El Gobierno mexicano informó a la Relatoría en la respuesta al presente informe que en junio de 2003 se puso en marcha la operación “Salvamento del Desierto” dirigida a la protección de migrantes en la región fronteriza Arizona-Sonora. Este esfuerzo incluye campañas de información a través de medios de difusión masiva y la instalación de dos torres de rescate en el desierto mexicano. En otro desarrollo muy preocupante, en el último tiempo, sobre todo a partir del 11 de septiembre del 2001, varios grupos para-militares o de vigilantes de corte racista o xenófobo, como el Homeland Defense Volunteers, han comenzado a patrullar la frontera para evitar la entrada de migrantes indocumentados de origen latino. Fuertemente armados, estos grupos buscan a personas que intentan cruzar la frontera e internarse a territorio estadounidense. Las personas que se encuentran a estos grupos son retenidas contra su voluntad y luego entregadas a la Patrulla Fronteriza. Existen numerosos

---

<sup>63</sup> El INS ha llamado a la estrategia: “*prevention through deterrence*.” La idea es dificultar el cruce irregular de personas con el propósito de generar un efecto disuasivo.

<sup>64</sup> Kyle David y John Dale. 2001. “*Smuggling the State Back: Agents of Human Smuggling Reconsidered*.” In *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, edited by David Kyle and Rey Kislowski. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 7-8; Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, p, 97.

<sup>65</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit p 115.

<sup>66</sup> El cruce entre Sonora y Arizona se ha identificado como el área más peligrosa.

<sup>67</sup> Emmanuelle Le Texier: Migrantes y Derechos Humanos. Diario Reforma 15 de enero del 2002. En el año 2000 fallecieron un récord de 491 personas al tratar de cruzar la frontera.

<sup>68</sup> Villaseñor Roca, Blanca y José Morena Mena. 2002. Breve Visión sobre las Medidas de Control Migratorio en la Frontera Norte de México, en *Migración: México Entre sus dos Fronteras*, coordinador Víctor del Real, pp. 19. Ciudad de México: Foro Migraciones.

testimonios de migrantes que fueron rudamente tratados e incluso amenazados por estos grupos. Este fenómeno se ha producido sobre todo en el estado de Arizona.<sup>69</sup>

175. Otro desarrollo negativo provocado en parte por los nuevos controles fronterizos ha sido el aumento en la demanda por los servicios de contrabandistas y traficantes de personas (esto se analiza más en detalle en la sección VI).<sup>70</sup> En algunos casos estas personas utilizan métodos y rutas riesgosas que contribuyen a explicar el aumento en el número de personas que mueren al tratar de cruzar la frontera. Por último, la implementación de controles fronterizos complementados por medidas para facilitar la deportación y penalizar a las personas que ingresan o permanecen de forma irregular en EUA, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la ley denominada USA Patriot Act de 2001, ha cortado de raíz la migración circular. En otras palabras, como se explicó, muchos migrantes mexicanos solían regresar de manera regular a sus comunidades de origen. La dificultad de poder volver a ingresar a EUA, sin embargo, ha llevado a que la mayoría desista de volver y opte por radicarse de manera indefinida en EUA.<sup>71</sup>

176. En resumen, el aumento de controles no ha redundado en una disminución substancial del número de personas que cruzan la frontera de forma irregular; por el contrario, éste ha mantenido su tendencia al alza. Los controles, empero, han motivado a los migrantes a correr más riesgos, incluidos la contratación de los servicios de personas que participan en la trata y contrabando de personas y el arriesgarse a cruzar la frontera por lugares inhóspitos y peligrosos, lo que pone en riesgo su vida e integridad física.

### **México como país de recepción y tránsito**

177. Además de su condición de país receptor, México alberga a un número relativamente apreciable de inmigrantes. Como se indicó con anterioridad, México históricamente ha abierto sus puertas a refugiados y perseguidos políticos. Asimismo, en razón del gran tamaño de su mercado laboral, (al menos comparado con países centroamericanos y caribeños), México también absorbe un cierto número de trabajadores migratorios y los miembros de sus familias. Extranjeros con alta calificación se desempeñan en diversas áreas como la industria, el comercio, la educación y servicios como la banca o el turismo, entre otros. Extranjeros sin calificación, por su parte, trabajan en la agricultura, la construcción, en el área de servicios, o bien se unen a las filas del sector informal de la economía mexicana. Basado en estadísticas del INM citadas por Sin Fronteras, alrededor de 900 mil extranjeros residen de manera permanente en México desde hace por lo menos cinco años. Esto corresponde a casi el 1% de la población total de México. Según la Comisión Nacional de Población (CONAPO), un 63.2% de estas personas son estadounidenses, 11.9% Europeos, 11.2% centroamericanos, 7.3% sudamericanos y 6.4% son asiáticos y africanos.<sup>72</sup> Según CONAPO, la mayor parte de los extranjeros que residen permanentemente en México se encuentran en los estados de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas.

---

<sup>69</sup> Ver Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 2002. Grupos e Individuos Específicos: Trabajadores Migrantes. Misión a la Frontera Norte Entre EUA y México E/CN.4/2003/95/Add.3 Párrafo 42; Anti-Defamation League. 2003. *Border Disputes: Armed Vigilantes in Arizona*. <http://www.adl.org/extremism/arizona/arizonaborder.pdf>

<sup>70</sup> Ver Segundo Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios, Sección V [http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6b.htm#\\_ftn89](http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6b.htm#_ftn89). Este es un fenómeno ampliamente documentado: aumento en el control fronterizo genera mayores incentivos para utilizar los servicios de contrabandistas, traficantes o conductores. Ver Ghosh, Bimal, 1998. "Introduction." In *Managing Migration*, edited by Bimal Ghosh. Oxford: Oxford University Press, pp. 18

<sup>71</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit p 114-133.

<sup>72</sup> Sin Fronteras. 2003. <http://www.sinfronteras.org.mx/mi.htm> Según Alba, el total de extranjeros residiendo en México es algo inferior y ascendería sólo a 500 mil personas. Alba 2002 Op cit.



En razón del número de migrantes que residen en el país sin la documentación adecuada, México recientemente puso en marcha un Programa de Regularización Migratoria (ver sección V sobre política y práctica migratoria). Por otro lado, como sucede en otros países receptores, no existe certeza con respecto al número de migrantes indocumentados que viven en México. Para dar una idea de la magnitud del fenómeno, según el INM, 133.485 extranjeros indocumentados fueron detenidos en México en el 2002; muchos de ellos eran personas en tránsito que se dirigían a EUA o Canadá. Éstos correspondían en orden decreciente a nacionales de Guatemala (49.3%), Honduras (30.7%), El Salvador (15%) y Ecuador (1.6%).<sup>73</sup>

178. Por otra parte, México recibe cada año un número apreciable de trabajadores temporarios, sobre todo de origen guatemalteco. Un número significativo, entre 80 y 100 mil personas, migra estacionalmente al sur de México a los estados de Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, Campeche y Yucatán para trabajar en cultivos de banano, café, soya, caña de azúcar y diversos frutales.<sup>74</sup> La crisis del agro en Guatemala ha incrementado el número de personas que intentan cruzar a México en busca de trabajo (ver sección IX).<sup>75</sup> Otro grupo importante de personas migra de forma estacional o permanente a los estados del sur de México para trabajar en construcción o como artesanos. En el último tiempo, un número significativo de mujeres guatemaltecas migra a zonas fronterizas mexicanas como Ciudad Hidalgo o Tapachula para desempeñarse en el servicio doméstico o en hotelería. Por otro lado, muchos comerciantes guatemaltecos cruzan regularmente a México para vender sus productos.<sup>76</sup> Asimismo, de acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR), 10.000 refugiados y/o peticionarios de asilo residían en México en el 2002. La gran mayoría de ellos correspondían a ciudadanos de Guatemala y El Salvador. México acogió 260 nuevos peticionarios de asilo el 2002.<sup>77</sup>

179. Uno de los rasgos más sobresalientes de la dinámica migratoria mexicana tiene que ver con la transformación de México en uno de los más importantes países de tránsito de migrantes del mundo. Migrantes de las más diversas nacionalidades se internan por territorio mexicano para tratar de seguir viaje rumbo a EUA y Canadá. La larga y porosa frontera con EUA y, en menor medida, la presencia de grupos o personas que pueden facilitar el cruce de la frontera, insta a muchas personas a entrar a México para desde ahí intentar proseguir su periplo hacia el norte. La mayor parte de las personas que cruzan por México son centroamericanos (guatemaltecos, hondureños, salvadoreños, nicaragüenses y panameños) en ruta a EUA. Asimismo, en el último tiempo se ha observado un flujo reducido pero regular de nacionales de Ecuador que intentan ingresar a México por vía marítima. Muchas veces estas naves son interceptadas en altamar por el servicio de Guardacostas de EUA o bien por la Marina mexicana y obligados a atracar en puertos de México. Como producto de los avances en materia de transporte (disminución de los costos e

---

<sup>73</sup> Sin Fronteras. 2003. Op cit.

<sup>74</sup> Castillo, Manuel Angel. 2000 "The Regularization of Temporary Agriculture Migrant Workers in Mexico." En *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Organization for Economic Cooperation and Development, pp. 71-8. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8100141E.PDF>

<sup>75</sup> Herrera, Sandra. 2002. "Trabajadores Agrícolas migratorios en la frontera Guatemala-México: Elementos para comprender su movilidad". *Entre Redes* 10 (Julio): pp. 13-14.

<sup>76</sup> Palma Irene. 2000. La Migración de Trabajadores en la Frontera Guatemala-México. Taller de Expertos Internacionales sobre Mejores Prácticas Relativas a Trabajadores Migrantes, Santiago de Chile 19-20 de Junio, pp., 4. Informe de la Oficina de Derechos Humanos, Casa del Migrante, Tecún Umán. 2002. Contexto del Trabajador Agrícola Guatemalteco, pp. 2

<sup>77</sup> ACNUR 2002. Global Report. Geneva: ACNUR, pp. 442. <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?id=3edf4fe16&tbl=MEDIA>. Según el Comité Estadounidense de Refugiados (USCR), la cifra de refugiados y peticionarios de asilo en México es bastante inferior y ascendía a 6.200 personas en el 2001. USCR 2002. World Refugee Survey. Information by Country: Mexico. Washington D.C.USCR, [http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer\\_carib/2002/mexico.cfm](http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer_carib/2002/mexico.cfm)

incremento en la eficiencia), en la última década se ha notado un incremento significativo de la cantidad de migrantes extra-regionales que arriban a México por diferentes medios con la intención de proseguir viaje a EUA. Estas personas provienen de los más diversos países en África, Asia, Europa Oriental y el Medio Oriente. Muchas de estas personas arriban gracias a la ayuda de organizaciones dedicadas al tráfico y contrabando de migrantes (ver sección VI sobre Trata, Contrabando y Conducción de migrantes). Algunas personas permanecen por un tiempo reducido en territorio mexicano y prosiguen enseguida viaje a EUA. Otros se quedan por un tiempo más largo en México y tratan de conseguir o ahorrar dinero para proseguir su viaje. Las autoridades mexicanas han reportado la presencia de personas de más de 50 ó 60 países. Como muestra de esta tendencia, en su visita a la Estación Migratoria de Itzamal los integrantes de la Relatoría entrevistaron a personas de Pakistán, China, India, Sri Lanka, Bangladesh, Japón, Bosnia, Albania, Siria, Irak, Macedonia, Perú, Argentina, Brasil, Japón, Palestina, Kosovo, Corea del Sur, Colombia y Ecuador. Un porcentaje reducido de estas personas solicitan asilo un vez que llegan a México.

180. En resumen, el panorama descrito destaca la estratégica posición geográfica de México, sobre todo en cuanto a su proximidad con EUA, y de cómo esta situación confronta al país con serios desafíos en su política y práctica migratoria.

### **Plan Sur**

181. Conscientes del fenómeno arriba mencionado y con el fin de restringir el flujo de migrantes indocumentados que atraviesan México rumbo a EUA, las autoridades mexicanas lanzaron en el 2001 el Plan Sur, un programa que intenta frenar el paso de personas indocumentadas a través de la frontera sur, mediante el cierre del Istmo de Tehuantepec. Entre los principales objetivos del Plan Sur figuran el fortalecimiento del control e inspección en diversas zonas fronterizas para aumentar el número de detenciones de migrantes no autorizados y controlar la trata y contrabando de personas. Del mismo modo, el Plan Sur busca reducir los abusos de autoridades y neutralizar la acción de grupos o bandas de delincuentes que operan en la zona.<sup>78</sup>

182. Para lograr estos objetivos, las autoridades mexicanas han intentado reforzar la coordinación interinstitucional entre el gobierno federal y las autoridades estatales y municipales de las zonas fronterizas con el fin de optimizar los recursos disponibles. En los operativos del Plan Sur participan efectivos de la PFP, las policías municipales y estatales, el Ejército y la Marina mexicanas, las policías judiciales y agentes del INM. Como parte del plan se incluyen labores de inteligencia, intercambio de información, operativos conjuntos, prevención y vigilancia y acciones de auxilio y rescate de personas a través de los grupos BETA. El Plan también contempla intercambio de información con las autoridades de países centroamericanos, en particular Guatemala, pero también con otros países centroamericanos y Estados Unidos.

183. Como parte del Plan Sur se puso en marcha el “Programa de Repatriación Ordenada y Segura” en virtud del cual migrantes centroamericanos (guatemaltecos, hondureños, salvadoreños, y nicaragüenses) aprehendidos por las autoridades en cualquier parte de la República mexicana son conducidos a la estancia migratoria de Tapachula, desde donde son deportados por vía terrestre en buses custodiados por agentes del INM o bien con vigilancia de una empresa privada. Dependiendo de su número, de la disponibilidad de transporte y de la cantidad de personas retenidas en la estación Migratoria de la Ciudad de México, los migrantes aprehendidos en zonas del centro o norte de México son enviados directamente a Tapachula o

---

<sup>78</sup> Grayson, George. 2002. “Mexico’s Forgotten Southern Border: Does Mexico practice at Home what it Preaches Abroad?” *Center For Immigration Studies* (July) <http://www.cis.org/articles/2002/back702.html>

bien primero a la Estación Migratoria de Itztapalapa y desde ahí por tierra a Tapachula. Es importante destacar que el Programa cuenta con el apoyo del organismo norteamericano de control migratorio (hasta hace poco conocido como INS), que sufraga parte del costo de deportar a los migrantes centroamericanos desde México a sus respectivos países de origen (el Programa de Repatriación Ordenada y Segura se discute en la sección número VII).<sup>79</sup>

184. Las organizaciones de la sociedad civil con las que se reunió la delegación de la Relatoría criticaron el Plan Sur por considerar negativo que se institucionalice la aprehensión de migrantes por varios cuerpos policiales, agentes migratorios y efectivos de las Fuerzas Armadas. En opinión de algunas organizaciones de la sociedad civil, esto aumenta la vulnerabilidad de los migrantes. Según informaciones proporcionadas por organizaciones de derechos humanos, en el 2000, 120 centroamericanos perecieron en la frontera sur. Asimismo, indican estas fuentes, los mayores controles pueden inducir a migrantes a tomar más riesgos, lo que redundaría en el aumento del contrabando de migrantes y la trata de personas, así como en el número de migrantes muertos y heridos en razón de las rutas y medios de transporte que decidan emplear para burlar la vigilancia de las autoridades mexicanas. Por último manifiestan que tal y como está diseñado el Plan Sur, éste no ayuda a generar más control sobre el trato que las autoridades brindan a los migrantes.<sup>80</sup>

#### **Actividades de protección de migrantes: Grupos BETA, programa Paisano y programa de atención a menores no acompañados**

185. El Gobierno de México ha tomado una serie de medidas para extender la protección de migrantes, tanto nacionales como extranjeros, que se encuentran en su territorio. Una iniciativa muy interesante ha sido la creación de los Grupos de Protección a Migrantes, también llamados Grupos BETA. Estos grupos fueron creados en 1990 durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-94), con el objeto de proteger la integridad física y el patrimonio de los migrantes que intentaban cruzar la frontera norte. Si bien la iniciativa estaba destinada primordialmente a proteger a migrantes mexicanos, desde sus orígenes los efectivos del Grupo BETA extendieron sus servicios de protección a todos los migrantes independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. Entre las tareas específicas que realiza este grupo es posible mencionar la provisión de servicios de primeros auxilios, labores de rescate, orientación en relación a los peligros involucrados en la migración (a través de letreros y distribución de panfletos y cartillas informativas), asistencia social (los efectivos atienden quejas y canalizan denuncias), alojamiento, protección frente a criminales y canalización de denuncias frente a abusos por parte de agentes del Estado. Los integrantes del Grupo BETA suelen ser ex miembros de los cuerpos de seguridad que reciben un entrenamiento especial. En la actualidad existen 13 grupos en los siguientes puntos del territorio mexicano: Tijuana, Tecate, Mexicali (Baja California), Nogales, Agua Prieta, Sásabe (Sonora), Ciudad Juárez (Chihuahua), Piedras Negras (Coahuila), Matamoros (Tamaulipas), Acuyucán (Veracruz), Tenosique (Tabasco), Tapachula y Comitán (Chiapas). Las autoridades con las que se entrevistó la delegación de la Relatoría indicaron que gracias al trabajo de este grupo miles de vidas han sido salvadas y la condición de vulnerabilidad de los migrantes ha disminuido.<sup>81</sup>

186. Durante su visita a México, los integrantes de la Relatoría se entrevistaron con miembros del grupo BETA en Tapachula y Ciudad Juárez. Estas personas se destacaban por su compromiso y

---

<sup>79</sup> CIDH. 2003. Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y sus Familias, <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.6.> (párrafo 334); Grayson 2002, Op cit; Casillas. 2002. OP cit. 28-36

<sup>80</sup> Ver Kuhner 2002 OP cit; y Casillas 2002 Ibid.

<sup>81</sup> INM. 2003. <http://www.inami.gob.mx/paginas/420000.htm#estamos>

profesionalismo. Las acciones de este grupo, por lo general, son bien recibidas por migrantes y miembros de la sociedad civil. Sin embargo, existen algunas críticas que es preciso destacar. Por un lado, durante sus 12 años de existencia han surgido muchas denuncias de corrupción o bien de abusos, robos y malos tratos por parte de miembros del grupo BETA. Esto no fue desmentido por los miembros del grupo BETA ni por otras autoridades con los que se entrevistó la delegación de Relatoría. Asimismo, miembros de la sociedad civil indicaron su temor que parte de la razón de ser de los grupos BETA es desincentivar a las personas que migran y convencerlas de retornar a sus lugares de origen.<sup>82</sup> Un problema que advirtió la Relatoría tiene que ver con un cierto grado de desconocimiento o confusión que los migrantes tienen en relación a este grupo. Debido a que efectivos del Grupo BETA pertenecen al INM (aunque sus uniformes son distintos a los de los oficiales regulares del INM, llevan distintivos del INM), por lo general los migrantes los identifican con la autoridad y, por ello, desconfían ya que temen que el contacto con estos agentes puede llevar a su detención y posterior deportación. La delegación de la Relatoría observó esta dinámica durante su visita a la estancia migratoria de Tapachula en la que los migrantes ahí detenidos mostraron reacciones mixtas en cuanto a este grupo: algunos manifestaron desconocimiento sobre la existencia y la labor que llevan a cabo y algo de desconfianza hacia sus agentes, mientras otros expresaron su confianza y simpatía frente a los efectivos del grupo. En la respuesta al presente informe por parte del Gobierno mexicano, la Relatoría tuvo conocimiento de medidas recientes tomadas por el INM dirigidas a un mayor control de las funciones y mejor operatividad de los efectivos de los grupos BETA. Las medidas enunciadas incluyen: sustitución del Director de los Grupos BETA, creación de los cargos de supervisor de zona, canalización de denuncias, capacitación, registro del personal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>83</sup> esfuerzos en la selección de personal y redistribución de informes que permitan la identificación de los agentes de protección.

187. Otra iniciativa interesante desplegada por el Gobierno mexicano digna de ser nombrada es la creación del llamado Programa Paisano en el año 2000. Este programa tiene como objeto orientar a los mexicanos que retornan al país sobre una serie de aspectos como procedimientos migratorios y aduaneros, permisos necesarios para facilitar su estadía en el país, información turística, derechos y deberes que deben seguir al retornar al país y rutas seguras para transitar, entre otros. El programa también contempla un mecanismo para canalizar quejas sobre maltrato o abusos por parte de las autoridades que interactúan con los mexicanos que retornan. Al mismo tiempo, el programa les advierte sobre los peligros a los que se enfrentan y sobre los recaudos que deben tomar para evitar ser robados o engañados por delincuentes comunes que esperan a las personas que retornan para robarles o estafarlos. Es así como antes de ingresar de regreso a México agentes del INM y otras dotaciones reparten folletos e información a las personas que regresan. Asimismo, recientemente el Gobierno ha comenzado a difundirlo en EUA a través de su extensa red consular. El programa es generalmente percibido como exitoso. En opinión de la Senadora Silvia Hernández (PRI), Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, sin embargo, la idea del Programa Paisano es muy buena e ingeniosa pero los esfuerzos desplegados hasta ahora han sido insuficientes y deben ser reforzados.

188. Otro programa interesante es el Proyecto de Atención a Menores Fronterizos. Este programa de carácter interinstitucional fue creado en 1996 y se desarrolla en conjunto entre la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF) y el INM. El programa atiende y protege a menores mexicanos deportados por

---

<sup>82</sup> Ver BBC Mundo. 2001. El Desafío de la Frontera Sur:  
[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid\\_1426000/1426334.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_1426000/1426334.stm)

<sup>83</sup> Este sistema permite contar con elementos para la identificación del personal tales como registro, toma de huellas dactilares y registro nacional de identificación.

las autoridades estadounidenses. Como parte del programa, las autoridades mexicanas coordinan con sus pares estadounidenses el envío de información sobre dónde se encuentran asegurados los menores. Tras el procedimiento de deportación, las autoridades mexicanas entrevistan y acogen a los menores y los ayudan a encontrar a sus familiares y a volver a sus comunidades de origen.<sup>84</sup> Desde 1994, el programa ha atendido a más de 86 mil menores.<sup>85</sup> Como parte de este programa de protección, el INM reparte ejemplares de la “Cartilla de Derechos Humanos para la niñas, niños y adolescentes migrantes o repatriados”. Esta cartilla divulga información relevante sobre los derechos básicos de estos menores, así como sobre las instituciones a las que éstos pueden acudir en caso de requerir ayuda u orientación. Del mismo modo, como parte de la iniciativa, el INM anunció que está diseñando diversas campañas publicitarias de difusión a través de medios de comunicación masiva en los que se recalcará la necesidad de proteger a estos menores.

### **Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México**

189. México ha ratificado varios tratados internacionales de derechos humanos que extienden protecciones básicas a personas que migran como los trabajadores migratorios y otros migrantes. Entre los tratados más relevantes en esta materia es posible mencionar: la Carta de Naciones Unidas; la Convención y el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena; la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre los Derechos del Niño; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; la Convención Sobre el Estatuto de los Apátridas y las Convenciones Sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial. Por otro lado, México también ha ratificado una serie de instrumentos regionales en materia de derechos humanos que del mismo modo proporcionan protección a trabajadores migratorios; entre ellos es posible destacar: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Carta de la Organización de los Estados Americanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer; el Protocolo Sobre la Competencia de la Corte Interamericana; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. México asimismo ha ratificado algunos instrumentos específicos de protección para trabajadores migratorios y sus familias como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; el Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los Trabajadores Migratorios, el Convenio 87 de la OIT Sobre la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación/Sindicalización, Convenio 29 de la OIT Sobre El Trabajo Forzoso; el Convenio 111 de la OIT sobre Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación. Por otro lado, México recientemente también ratificó la Convención Sobre el Crimen Transnacional Organizado (marzo del 2003) y los Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; y contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (mayo del 2003).<sup>86</sup> En su respuesta al presente informe, el Gobierno de México informó a la

---

<sup>84</sup> INM. 2003. <http://www.inami.gob.mx/paginas/433000.htm>

<sup>85</sup> Información proporcionada por la Misión Permanente de México ante la OEA.

<sup>86</sup> Es preciso indicar que México ha formulado reservas y declaraciones interpretativas a algunos de estos instrumentos como: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Declaración

Relatoría que inició un proceso de revisión integral de la legislación nacional en materia migratoria con el propósito de adecuarla a los estándares internacionales. En este contexto, la Relatoría espera que el presente informe se constituya en un insumo para dicho proceso de revisión y estará atenta a las modificaciones legislativas que puedan efectuarse en el futuro.

190. México, por otro lado, ha firmado una serie de acuerdos bilaterales en materia migratoria con algunos países limítrofes. En relación a los acuerdos firmados con EUA, éstos aluden y/o regulan procedimientos de repatriación, deportación y recepción de nacionales mexicanos desde EUA. Si bien estos acuerdos son de carácter binacional, por lo general tienen alcance local. En otras palabras, los acuerdos determinan puntos fronterizos específicos y los procedimientos (horarios, métodos) a través de los cuales se llevarán a cabo deportaciones desde EUA.<sup>87</sup> Algunos de estos convenios contienen normas específicas para el caso de menores de edad y mujeres. Por otro lado, México y EUA han firmado Memoranda de Entendimiento en materia de protección consular de mexicanos en EUA y estadounidenses en México, así como mecanismos de consulta, comunicación, intercambio de información y cooperación conjunta para combatir la violencia fronteriza y el crimen organizado.<sup>88</sup> México y EUA además conformaron en 1981 la Comisión Binacional, un foro a nivel ministerial. Esta Comisión fue creada con el fin de abordar de manera conjunta una serie de temas de interés para ambos países, entre ellos migración y relaciones consulares y cooperación fronteriza en materia de desarrollo, seguridad y medio ambiente.<sup>89</sup>

191. México, por otro lado, también ha firmado acuerdos bilaterales con Guatemala en materia de trabajadores temporarios. En febrero de 2002 ambos países establecieron un Grupo Ad Hoc sobre trabajadores temporeros agrícolas guatemaltecos en México.<sup>90</sup> Este acuerdo busca crear mecanismos de coordinación para regularizar el flujo de trabajadores agrícolas. México, por otra parte, también participa de iniciativas multilaterales de coordinación en materia migratoria como la Conferencia Regional de Migraciones (CRM), en la cual actualmente ocupa la Secretaría Pro Témpe y en la Conferencia Hemisférica Sobre Migraciones.

---

del Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En relación al contenido y aplicación de dichas reservas, ver sección sobre política y práctica migratoria. México también incluyó declaraciones interpretativas con respecto a los derechos sindicales al depositar la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ver sección IX sobre Derechos Laborales y Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

<sup>87</sup> Gómez, María Esparcia, Ana Isabel Soto, Irma Vásquez, Adriana Carmona, Gretchen Kuhner, Margarita Juárez, Emilio Quesada y Fabienne Venet. 2002. “Marco Legal en Materia Migratoria en México”, *Migración: México Entre sus dos Fronteras*, coordinador Víctor del Real, pp. 51-2. Ciudad de México: Foro Migraciones. Estos autores prodigan una lista exhaustiva de los acuerdos entre EUA y México.

<sup>88</sup> Gómez, María Esparcia, Ana Isabel Soto, Irma Vásquez, Adriana Carmona, Gretchen Kuhner, Margarita Juárez, Emilio Quesada y Fabienne Venet. 2002. “Marco Legal en Materia Migratoria en México”, *Migración: México Entre sus dos Fronteras*, coordinador Víctor del Real, pp. 51-2. Ciudad de México: Foro Migraciones.

<sup>89</sup> Otros temas que se abordan en la Comisión Bilateral incluyen: agricultura, desarrollo comercial, pesca, turismo, educación, asuntos culturales, energía, aduana, salud, trabajo, asuntos legales, droga, ciencia y tecnología, comercio e inversión y transporte.

<sup>90</sup> Este acuerdo reemplazó a la Comisión Bilateral Chiapas-Guatemala, una iniciativa creada en 1992, pero que fue posteriormente descontinuada.

## Negociación de un acuerdo bilateral en materia de migración

192. Como se indicó anteriormente, la relación entre México y EUA ha influido de manera importante en el desarrollo económico, político y social de México. Tras la firma del TLC, las economías de ambos países se han integrado profundamente, a tal punto que México se ha transformado en el segundo socio comercial de EUA.<sup>91</sup> Muchas industrias y servicios en EUA, asimismo, dependen de la mano de obra mexicana. En el plano social y cultural, el consistente flujo de nacionales mexicanos y la existencia de importantes comunidades de ciudadanos estadounidenses de origen mexicano en EUA han acentuado el nivel de complementación e interconexión entre ambos países. La gradual democratización de México, testimoniada en la elección del presidente Vicente Fox en el 2000, generó expectativas en relación a un posible acuerdo migratorio entre EUA y México. Según las autoridades de la SRE con las que se entrevistó la Relatoría, en septiembre del 2001 ambos países mantenían avanzadas conversaciones para lograr un histórico acuerdo migratorio que permitiría regularizar la situación de millones de trabajadores mexicanos calificados que se encontraban de manera irregular en EUA, así como la creación de un programa temporal para trabajadores agrícolas de origen mexicano. Esta versión ha sido corroborada por una serie de fuentes de prensa en México y Estados Unidos. La posibilidad de lograr dicho acuerdo se vio acrecentada por la relación de personal amistad entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, así como por el apoyo que a esta iniciativa le dieron importantes sectores y la opinión pública de ambos países. En EUA, por ejemplo, importantes líderes, entre ellos diversos representantes del Congreso, el Director de la Reserva Federal, Alan Greenspan y miembros del Comité Ejecutivo de la AFL-CIO, la central obrera de EUA, apoyaron la iniciativa.<sup>92</sup>

193. Los atentados terroristas de septiembre del 2001, sin embargo, alteraron de forma radical la agenda política de EUA. El cambio de prioridades en la política exterior de la administración del Presidente Bush y el predominio que adquirieron la seguridad nacional y la guerra contra el terrorismo afectaron fuertemente las negociaciones que sostenían México y EUA. En este sentido, la supeditación de la política migratoria a consideraciones de seguridad por parte de EUA modificó las condiciones de la negociación, conspirando en contra de la eventual consecución de un acuerdo migratorio. A pesar de las aseveraciones de algunos funcionarios de la administración del Presidente Bush y de miembros del Congreso estadounidense, representantes del Gobierno mexicano con los que se entrevistó la delegación de la Relatoría, entre ellos Gustavo Mohar, Negociador para Asuntos Migratorios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, coincidieron en apuntar que tras los ataques terroristas, no existían las condiciones políticas para lograr un acuerdo en materia migratoria entre ambos países. Recientemente, una iniciativa del Congreso estadounidense de vincular un posible acuerdo migratorio con México a la apertura de la Compañía de Petróleos Mexicanos (PEMEX) a capital extranjero no fue bien recibido por el gobierno del Presidente Fox, los partidos de oposición y gran parte de la opinión pública en México. La desaceleración de la economía estadounidense y los problemas que este patrón económico generó en industrias como el turismo, los servicios y la construcción, entre otros, han

---

<sup>91</sup> En el año 2000 el comercio bilateral ascendió a 26 mil millones de dólares. Sobre el nivel de complementación económica y cultural ver Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. 1997. Op cit.; Banco Mundial. 2002. Op cit.

<sup>92</sup> Wallers- Mayers, Deborah y Demetrious Papademetriou. 2002. *The US Mexico Immigration Relationship: Operating in a New Context. Foreign Affairs en Español* . (2) 1 (Primavera). Waslin, Michele. 2001. "Immigration Policy in Flux." *NACLA Report on the Americas* 35 (3) (November/December), pp. 34-8; The Economist. 2003. "Half an *Enchilada*" 25 de Enero, pp. 37; Lieken 2002. Op cit.

obligado a un número importante de mexicanos a retornar a su país. Se estima que desde el 11 de septiembre del 2001 unos 350 mil nacionales de México retornaron a su país.<sup>93</sup>

#### **D. Migración y Desarrollo**

194. Como puede apreciarse en razón de las características descritas en los pasajes anteriores de este informe, el fenómeno migratorio tiene efectos sociales, económicos y políticos que repercuten de manera muy importante en el desarrollo de México. Por ser un importante país de origen de trabajadores migratorios (aproximadamente un 10% de la población mexicana reside en el exterior), el tema de las remesas (envíos de dinero por parte de nacionales de un país que residen en el extranjero a su país de origen) naturalmente adquiere gran trascendencia para el país. La partida de millones de mexicanos al exterior, por otra parte, influye en materia económica, sobre todo en el mercado laboral, pero también en materia social, ya que el éxodo de personas, sobre todo jóvenes, tiene un impacto importante en las relaciones sociales y en el desarrollo y bienestar de muchas familias y comunidades. Del mismo modo, el hecho de ser uno de los principales países emisores y de tránsito de migrantes del mundo también influye de manera pronunciada en el desarrollo del país. A este respecto, la presencia masiva de migrantes en ambas fronteras genera dinámicas especiales sobre todo en esas zonas. Esta sección del informe revisa de manera sucinta el impacto de la migración en el desarrollo de México. El informe se centra en tres puntos: el impacto de las remesas y su vínculo con el mercado laboral, las repercusiones de la migración en algunas comunidades de origen, la situación de las zonas fronterizas y la criminalidad a que se ven afectados miles de migrantes y finalmente programas de desarrollo regional para generar alternativas a la migración.

#### **Remesas**

195. Numerosos estudios destacan la importancia económica que revisten las remesas para los países de origen de los migrantes. Los envíos de dinero de nacionales de un país que residen y trabajan en el extranjero por lo general representan una fuente de ingreso de divisas muy importante para la economía de sus países de origen. Los estudios en materia de remesas indican que éstas son generalmente usadas por las personas o familias que las reciben para comprar numerosos productos y/o servicios. Entre éstos es posible destacar bienes de consumo, servicios de salud, alimentos, vivienda, desarrollo de infraestructura, educación, entretenimiento, entre muchos otros. Las remesas estimulan el consumo y suelen ayudar al crecimiento de la economía; por ello representan importantes fuentes de ingreso de divisas para muchos países. Para ciertos países, las divisas obtenidas a través del envío de remesas de sus nacionales en el extranjero muchas veces se convierten en importante instrumento de política macroeconómica que pueden ser utilizadas para mantener tasas de cambio estables o para cuadrar balanzas de pago deficitarias.<sup>94</sup> Las remesas también ayudan a generar crecimiento, a desarrollar el comercio y a mejorar la distribución del ingreso.<sup>95</sup> Otros estudios, sin embargo, destacan ciertos aspectos negativos de las remesas. Estos estudios indican que las remesas generan dependencia económica

---

<sup>93</sup> Wallers- Mayers, Deborah y Demetrious Papademetriou. 2002. Ibid.

<sup>94</sup> Weiner, Myron. Op cit., 140-144.

<sup>95</sup> Orozco Manuel. 2002. *Globalization and Migration: The Impact of Family Remittances in Latin America. Latin American Politics and Society*. 44 (2), pp., 44.



y conspiran o retrasan el crecimiento de la economía local, ya que inhiben la iniciativa propia y generan dependencia en las personas en las comunidades de origen.<sup>96</sup>

196. En el caso de México, las remesas han adquirido una creciente importancia. Mientras en 1980 éstas ascendían a \$ 800 millones de dólares, en 1990 llegaban a \$ 2.400 millones de dólares y alcanzaron \$ 6.500 millones de dólares en el 2000.<sup>97</sup> Algunos estudios indican que el volumen de remesas prosiguió su repunte y llegó a 8.900 millones en el 2001.<sup>98</sup> De hecho, algunos estudios presagian que en el 2003 las remesas enviadas por mexicanos en EUA podrían llegar a una cifra récord de \$ 10.000 millones de dólares.<sup>99</sup> Después de la India, México es el país que recibe el mayor volumen de dinero enviado en forma de remesas en el mundo.<sup>100</sup> A diferencia de países con economías más pequeñas y en los que las remesas representan un porcentaje importante del PIB y la mayor fuente de divisas (en países como el Salvador, Nicaragua y República Dominicana las remesas representan entre el 8-14% del PIB y generan más divisas que los principales productos de exportación), en una economía grande como la mexicana el impacto de las remesas es bastante inferior. En este sentido, las remesas representan sólo un 2% del PIB. Sin embargo, las remesas equivalen aproximadamente al 10% de las exportaciones de México. Asimismo, el monto de las remesas en el 2000 representó casi el 80% de la inversión extranjera en México e ingresos comparables con los generados por la industria del turismo, una de las más importantes en México. En cuanto a la generación de divisas, sin embargo, sólo la industria petrolera y la industria de la maquila superan el volumen de dinero generado por las remesas.<sup>101</sup>

197. Un problema importante relativo a las remesas tiene que ver con los costos de intermediación por el envío de dinero. Tradicionalmente, los trabajadores migratorios tenían que pagar comisiones de entre 10 y 25% por el envío de dinero a su país de origen. Estas comisiones son demasiado altas. Según el Departamento del Tesoro Estadounidense, en el 2002 los mexicanos que residían en EUA pagaron unos 1.000 millones de dólares en comisiones por el envío de sus remesas a México. La gradual implementación de transferencias electrónicas de dinero y la apertura a la competencia en este servicio han disminuido notablemente los costos del envío de remesas. Según la CEPAL los costos de envío bajaron de 11% del monto del dinero en 1999 a 4.1% en el 2001. Recientemente, en tanto, Citigroup anunció que cobrará una tarifa de 5 dólares por cualquier transferencia de dinero a Banamex, su filial mexicana.<sup>102</sup> La Relatoría considera que este es un desarrollo muy positivo que permite que una parte mayor del producto de los trabajadores migratorios llegue a sus familias.

198. En relación al efecto que tienen las remesas en la economía mexicana, existen bastantes discrepancias. Numerosos estudios realizados al respecto argumentan que los envíos de dinero desde EUA generan dependencia económica e inhiben el desarrollo local autónomo. Un recuento de esos estudios encontró que la mayoría de los investigadores consideraba las remesas

---

<sup>96</sup> Sobre los efectos de las remesas en los países receptores ver CIDH. 2002. *Tercer Informe de Avance de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y sus Familias* (Ver capítulo IV Efectos económicos de la Migración). <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6.htm>

<sup>97</sup> Orozco Manuel. 2002. Ibid, pp., 47.

<sup>98</sup> García Zamora, Rodolfo. 2002. "Introducción," en *Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro*. Sin Fronteras, CEPAL (sede Subregional México) y Universidad Autónoma de Zacatecas.

<sup>99</sup> Según cifras del Banco Central de México, en el primer trimestre del 2003 las remesas ascendieron a 2.740 millones de dólares. Authers, John. 2003. "Mexicans send a record Dollars 2.74 bn. home from the US migrant Remittances, *The Financial Times*, May 15 pp 3.

<sup>100</sup> CEPAL. 2002. Op cit pp. 246.

<sup>101</sup> CEPAL 2002. Ibid; Authers. 2003. Op cit. Orozco 2002, Op cit pp. 47.

<sup>102</sup> Authers 2003. Op cit. CEPAL 2002. Op cit, Orozco 2002 Op cit.

meramente como un paliativo ya que generalmente son utilizadas para adquirir bienes de consumo, salud, alimentación, vivienda, pero que rara vez se transforman en bienes de capital (herramientas, inversión) que podrían generar desarrollo y aumentar la producción.<sup>103</sup> Otro estudio bastante influyente, sin embargo, sostiene lo contrario e indica que las remesas son una importante fuente de crecimiento económico y que tienen un efecto positivo en la economía en términos macroeconómicos. El estudio sostiene que el arribo anual de alrededor de dos mil millones de dólares a México genera una actividad económica cercana al 3% del PIB.<sup>104</sup>

199. Dado el volumen de dinero involucrado, el arribo de las remesas repercute de manera importante en la economía mexicana y por tanto contribuye al desarrollo económico y social. Incluso en mayor medida, las remesas afectan los patrones de consumo, inversión y ahorro familiar e individual de millones de familias mexicanas. Por supuesto, los envíos de dinero desde el exterior no siempre son constantes, ya que tienden a replicar de manera cíclica las fluctuaciones de la economía. Si bien el margen que sobra de las remesas es más bien limitado, ya que éste se usa para asegurar la supervivencia, en algunos casos ciertas familias invierten el dinero en la creación de micro empresas. Otro fenómeno muy interesante tiene que ver con el uso de remesas para generar proyectos de desarrollo comunitario para la producción, en materia educacional o bien para el desarrollo de infraestructura (caminos, instalaciones sanitarias, de recreación). Algunas comunidades de mexicanos en EUA han formado asociaciones y a través de ellas han enviado dinero o especies de manera conjunta a sus comunidades de origen. Estas asociaciones colaboran a través de actividades caritativas o ayuda humanitaria en casos de desastre. El punto más interesante, sin embargo, lo constituyen los envíos de dinero destinados a financiar proyectos productivos, desarrollo de capital humano y de infraestructura en sus comunidades de origen.<sup>105</sup>

200. El gobierno Federal Mexicano, los gobiernos estatales y algunos municipios mexicanos se han plegado a estas iniciativas y han complementado el envío de dinero de los migrantes del exterior para lograr el financiamiento de proyectos de infraestructura. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el llamado proyecto *Tres por Uno* implementado en el estado de Zacatecas, en virtud del cual por cada tres dólares enviados por mexicanos desde EUA, el gobierno federal, el estado de Zacatecas y los municipios correspondientes suplementan con 1 dólar (un tercio) el esfuerzo de las asociaciones de trabajadores migratorios en el exterior para financiar proyectos de desarrollo. Desde la creación de este tipo de iniciativas, cientos de programas similares han sido lanzados en otros puntos de México.<sup>106</sup> Por otra parte, el Programa de Comunidades Mexicanas Residentes en el Exterior y el recientemente creado Instituto de los Mexicanos en el Exterior (durante la administración del Presidente Fox), dependiente de la SRE, han colaborado con las

---

<sup>103</sup> Durand, Jorge, and Douglas S. Massey. 1992. "Mexican Migration to the United States: A Critical Review." *Journal of Latin American Studies* 27 (2), pp. 40-3.

<sup>104</sup> Durand, Jorge, Emilio Parrado, y Douglas S. Massey. 1996. "Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case." *International Migration Review* 30 (2), pp., 423-6.

<sup>105</sup> CEPAL 2002. Op cit, pp. 248, Delgado Wise, Raúl y Héctor Rodríguez Ramírez. 2002. Op cit 130-1; en relación a propuestas para cooperación en materia de financiamiento y procesos productivos ver Nieves Ramón. 2002. "Financiamiento a proyectos productivos elaborados por organizaciones de migrantes", en *Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro*. Sin Fronteras, CEPAL (sede Subregional México) y Universidad Autónoma de Zacatecas.

<sup>106</sup> CEPAL 2002. Op cit, pp., 248 En relación a propuestas para cooperación en materia de financiamiento y procesos productivos ver Nieves Ramón. 2002. "Financiamiento a proyectos productivos elaborados por organizaciones de migrantes", en *Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro*. Sin Fronteras, CEPAL (sede Subregional México) y Universidad Autónoma de Zacatecas.

comunidades y asociaciones de mexicanos para facilitar el envío de las remesas.<sup>107</sup> Fuentes de la sociedad civil y ciertos académicos, sin embargo, indican que deben ser redoblados los esfuerzos del Estado en materia de regulación del envío de remesas y en general en el apoyo a las asociaciones de migrantes y comunidades mexicanas en el exterior.<sup>108</sup>

### **Mercado laboral**

201. La migración también tiene un efecto importante en el mercado de trabajo local. En este sentido, el éxodo de trabajadores desde México genera una reducción de la fuerza laboral local, sobre todo de personas jóvenes. Esto reduce la productividad de muchas comunidades, ya que los que migran al exterior son generalmente las personas jóvenes y emprendedoras. En comunidades rurales, por ejemplo, el éxodo de personas jóvenes implica que los trabajos del campo, que generalmente son muy demandantes, terminan en manos de ancianos, mujeres o niños. Asimismo, el éxodo de trabajadores hombres genera consecuencias sociales. En un sinnúmero de comunidades de origen, mujeres, adultos mayores y menores de edad se quedan solos y se ven obligados a velar por su bienestar por su cuenta. La falta de presencia paterna ha obligado a muchas mujeres a transformarse en las jefas de familia y a asumir un doble rol y a cargar con la responsabilidad por la crianza de los hijos. En algunos casos en los que migran hombres y mujeres los niños quedan al cuidado de adultos mayores, lo que muchas veces implica una carga de trabajo y responsabilidad muy alta. Por otro lado, en muchas de las comunidades de origen, personas de edad también han quedado solas, producto de la partida de sus hijos, nietos y otros familiares. En resumen, el éxodo de un número significativo de personas jóvenes, ha modificado patrones sociales largamente establecidos y ha obligado a los que permanecen a adaptarse a nuevas y muchas veces demandantes condiciones sociales y económicas.<sup>109</sup>

### **Problemas fronterizos y criminalidad**

202. Durante su trabajo, la Relatoría ha observado la generación de un fenómeno bastante preocupante. De forma creciente, zonas limítrofes, sobre todo ciudades caracterizadas por la presencia de un número importante de población flotante (tanto personas que llegan para cruzar la frontera como otras que son deportadas y que no tienen medios para regresar a sus comunidades de origen o bien que deciden permanecer para volver a intentar el cruce) se han convertido en sitios extremadamente peligrosos. Estos lugares también atraen a personas que buscan las oportunidades de trabajo generadas por la industria informal de servicios para migrantes y concitan la presencia de delincuentes que llegan con la intención de victimizar y lucrar con la presencia de migrantes. La falta de capacidad o voluntad o bien la abierta colusión de las autoridades con elementos criminales contribuye a incrementar la peligrosidad de estas zonas, ya que los delitos se cometen con absoluta impunidad. Al mismo tiempo, la presencia de migrantes atrae individuos y organizaciones dedicadas a la conducción, contrabando y tráfico de personas. Muchos de los individuos o bandas dedicadas a este negocio cometen serios abusos en contra de las personas migrantes en estas zonas (el problema de la trata, contrabando y conducción de personas se desarrolla en la sección V de este informe). Un problema relacionado tiene que ver con la carga adicional sobre los servicios básicos prodigados por el Estado que implica la presencia de una gran cantidad de población flotante, la cual muchas veces vive en condiciones

---

<sup>107</sup> Orozco. 2002. Ibid, pp. 59.

<sup>108</sup> García Zamora. 2002. Ibid 42.

<sup>109</sup> Cohen, Jeffrey. 2001. *Transnational Migration in Rural Oaxaca, Mexico: Dependency, Development, and the Household*. *American Anthropologist* 103 (4) 954-968; García Zamora, Rodolfo. 2002. Ibid 42-3.

de pobreza y marginalidad.<sup>110</sup> Este fenómeno ha sido caracterizado como la creciente criminalización de zonas fronterizas.<sup>111</sup>

203. Dada la presencia masiva de migrantes, tanto mexicanos que intentan cruzar la frontera con EUA como de extranjeros que se internan en México con el propósito de cruzar a EUA, la criminalización aludida se presenta como un problema bastante generalizado. Los migrantes que se internan en el país no sólo sufren los rigores del demandante viaje hasta la frontera con EUA, sino que también a menudo son victimizados por delincuentes comunes y algunas autoridades inescrupulosas en su marcha hacia la frontera norte.<sup>112</sup> Si bien la victimización de migrantes a manos de delincuentes y funcionarios inescrupulosos se da a lo largo del territorio mexicano, los problemas tienden a concentrarse en las zonas fronterizas donde la presencia de los migrantes es más concentrada y pasa menos desapercibida. En este sentido, numerosos puntos fronterizos de alta circulación, tanto al sur del país en el límite con Guatemala y Belice como en la larga frontera con EUA, presentan las características arriba enunciadas. En estas áreas elementos y bandas criminales operan con un alto grado de impunidad. Esta situación se ve agravada por la actitud de ciertos agentes del Estado que extorsionan a los migrantes o de otros agentes que no toman las medidas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar los delitos en contra de los migrantes.<sup>113</sup>

### **Frontera Sur**

204. A lo largo de la frontera sur de 962 kilómetros que separa a México de Guatemala y de Belice, los migrantes sufren abusos a manos de delincuentes comunes o de autoridades inescrupulosas. Los problemas son comunes en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche y tienden a ser menos recurrentes en la Frontera entre Belice y México y la frontera de Guatemala con el Estado de Quintana Roo. La mayor cantidad de los incidentes se concentran en el Istmo de Tehuantepec. Aprovechándose de la condición de vulnerabilidad de los migrantes, diversos grupos de delincuentes atacan, roban, extorsionan y engañan a migrantes. En algunas ocasiones estas personas golpean o asesinan a las personas que se resisten. Muchas mujeres se convierten en víctimas de graves casos de violencia sexual. Las bandas de delincuentes en la frontera sur generalmente operan en ciertas áreas despobladas que los migrantes utilizan para evadir la presencia de las autoridades. También merodean caminos aledaños, vías férreas o trenes de carga que los migrantes utilizan para dirigirse al norte por territorio mexicano. Muchas de estas bandas están compuestas por nacionales de México o Guatemala. Numerosos reportes, sin embargo, indican que varios de los grupos más peligrosos son las llamadas *Maras Salvatruchas*, bandas criminales de extremada peligrosidad conformadas por nacionales de El Salvador. Muchos de los integrantes de estas bandas son personas que fueron deportadas a El Salvador desde Los Ángeles y otras ciudades de EUA. Estas bandas, compuestas por elementos criminales, algunos ex guerrilleros o ex militares del Ejército Salvadoreño, tienden a operar a ambos lados de la frontera

---

<sup>110</sup> CIDH. 2000. Segundo Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. <http://www.cidh.org/annualrep/2000eng/chap.6.htm>

<sup>111</sup> CIDH. 2000. Op cit (capítulo IV).

<sup>112</sup> Los migrantes que se internan por el sur de México utilizan diversas rutas para avanzar con rumbo al norte en territorio mexicano. Una ruta va por la costa del pacífico a través de Chiapas, Oaxaca y desemboca en Tijuana; otros intentan por el este del país a través de Tabasco, Veracruz, para alcanzar Nuevo León y Tamaulipas.

<sup>113</sup> Grayson, George. 2002. Op. Cit.; Médicos sin Fronteras, Alivio de la Vulnerabilidad de los Migrantes Internacionales sin Papeles en la Frontera entre Guatemala y México, Resumen del Informe Final Abril-Septiembre 2001, fotocopia; Villaseñor Roca y Mena. 2002. Op. Cit. Casillas, Rodolfo. 2002. Semblanza de la Frontera Sur, Migración: México Entre sus dos Fronteras 2000-1. México: Foro Migraciones, pp. 25-9.

entre Guatemala y México. Numerosas denuncias también indican que extorsiones, robos y actos de violencia son cometidos por autoridades a ambos lados de la frontera. En el caso de México, las acusaciones afectan tanto a funcionarios de los diversos cuerpos de policía como a miembros del INM. Aunque en mucho menor medida también se registran denuncias en contra de efectivos del Ejército mexicano que patrullan ciertas áreas de la frontera para combatir el narcotráfico.<sup>114</sup>

205. Como se indicó anteriormente, la delegación de la Relatoría visitó Tapachula y diversos puntos de la frontera entre México y Guatemala en la región occidental del Estado de Chiapas, entre ellas Ciudad Hidalgo, el Manguito y Talismán. Durante el curso de su visita, la Relatoría recogió diversos testimonios que reflejan las tendencias descritas en el párrafo anterior. El personal de la Casa del Migrante en Tapachula, un albergue que entrega asistencia a migrantes dirigido por el Padre Flor María Rigoni y operado por la orden de los Scalabrinianos, relató que los ataques en contra de los migrantes por parte de delincuentes comunes han aumentado de manera apreciable. La presencia de migrantes de diversas nacionalidades con dinero, que no conocen la zona bien y temen llamar la atención de las autoridades, los convierte en un blanco fácil de bandas de delincuentes comunes o de autoridades inescrupulosas. Personal de la Casa del Migrante en Tapachula relató a la delegación de la Relatoría que han recogido denuncias por parte de un porcentaje de los migrantes que llegan al albergue sobre asaltos, maltratos, robos, violaciones y asesinatos. Muchos de ellos llegan sin ropa y en severo estado de shock.<sup>115</sup> En este sentido, el gran flujo fronterizo y el aumento de la población flotante en Tecún Umán, donde muchas personas llegan o bien permanecen con la intención de intentar cruzar la frontera, contribuye a generar delincuencia en el sector mexicano de la frontera. En el 2002, y como parte del Programa de Repatriación ordenada y Segura firmada por México y Guatemala, el INM deportó a Guatemala más de 99 mil personas que correspondieron a nacionales de Guatemala (49.2%), Honduras (30.2%), El Salvador (15%) y Nicaragua (1%).<sup>116</sup> En tanto, durante el año 2001 el INM deportó a Guatemala a 140,493 personas.<sup>117</sup> Es preciso insistir en que dada la dinámica anteriormente descrita, el problema es de carácter binacional y que por ello debe ser abordado de forma conjunta por las autoridades mexicanas y guatemaltecas.

206. La violencia, sin embargo, no sólo se reduce a migrantes, sino que también ha afectado a autoridades que han denunciado abusos o corrupción. Un caso bastante importante fue el asesinato del Coordinador del Grupo BETA en Tabasco, José Angel Martínez Rodríguez, quien durante la visita a México de Mary Robinson, ex Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, denunció los peligros que afrontaban los miembros del Grupo BETA al tratar de proteger a migrantes. Martínez Rodríguez implicó a miembros del Cartel de Sayaxché, que tiene presuntas vinculaciones con poderosos hombres de negocios en Tenosique y Palenque. Cuatro días después de sus denuncias, un oficial de la PFP, Anarcarsis Peralta Moo, disparó en contra de Martínez Rodríguez, quien murió en el incidente. Peralta Moo indicó que el disparo fue un accidente. A pesar de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades, hasta ahora no se ha resuelto el caso y Peralta Moo sigue libre.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Grayson, George. 2002.op. cit.

<sup>115</sup> Denuncias sobre maltratos también se registran en la Casa del Migrante de Tecún Umán Guatemala. Ver Cuarto Informe de Progreso Relatoría de Trabajadores Migratorios y Sus Familias 2002, Visita in Loco a Guatemala (Capítulo 6), Párrafo 301. <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.6e.htm>

<sup>116</sup> INM. 2003. <http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/Diciembre02/sintesis.mht>

<sup>117</sup> Informe Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala (Noviembre 2001-Noviembre 2002), pp., 26.

<sup>118</sup> Guzmán, Armando y Ricardo Ravelo. 1999."Frontera Sur: Tráfico de Drogas y personas", *Proceso* Diciembre 13. Kuhner, Gretchen. 2001. Problemas que Enfrentan los Migrantes en las Fronteras Sur y Norte de México y en su Viaje entre las Dos. Frontera de Dignidad, BBC Mundo. <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/perseguido.shtml>

207. Durante la visita a Tapachula, miembros del grupo BETA, de la Casa del Migrante y del Centro Fray Matías de Córdoba mostraron su preocupación por la gran cantidad de accidentes que sufrían diversas personas que tras cruzar la frontera intentaban abordar trenes en marcha para seguir rumbo al norte del país. Los relatos indicaron que con suma frecuencia personas que intentaban subirse al tren sufrían accidentes muy serios que resultaban en la pérdida de extremidades o fallecimiento. Esta situación se da en muchas otras zonas del país.<sup>119</sup>

### **Frontera Norte**

208. Si bien la presencia masiva de bandas criminales descrita anteriormente parece ser más generalizada en la frontera sur, este fenómeno también se advierte en la frontera norte. Abusos cometidos en contra de migrantes por parte de bandas de delincuentes comunes se dan a lo largo de la extensa frontera entre México y EUA. Muchos migrantes son asaltados y extorsionados en sectores aledaños a la frontera o bien en ciudades fronterizas a donde llegan para intentar cruzar la frontera. La presencia de numerosos grupos dedicados al narcotráfico y al tráfico, contrabando y conducción de personas y la existencia de violencia estructural caracterizada por altas tasas de criminalidad e impunidad, naturalmente contribuyen a exacerbar la vulnerabilidad de los migrantes.<sup>120</sup> A diferencia de la frontera sur, sin embargo, en su mayoría los abusos son cometidos en contra de migrantes mexicanos. Al igual que en la frontera sur, los migrantes no sólo son víctima de bandas de criminales sino también muchas veces de autoridades corruptas e inescrupulosas que roban, abusan y extorsionan a estas personas.<sup>121</sup> La presencia de una gran cantidad de población flotante contribuye a acrecentar el problema. En este sentido, según cifras del INM, en el año 2002 se registraron 570.453 eventos de repatriación de mexicanos desde EUA.<sup>122</sup> Muchas de las personas deportadas desde EUA, permanecen en ciudades o regiones fronterizas en donde intentan juntar dinero para volver a intentar cruzar la frontera. Las autoridades municipales de Ciudad Juárez indicaron que la existencia de una gran población flotante constituía un serio problema tanto en materia de orden público como en relación a la recarga de los servicios públicos.

209. Durante su estadía en Ciudad Juárez, la delegación de la Relatoría recibió numerosas denuncias respecto al peligro que enfrentan los migrantes. Personal de la Casa del Migrante de Ciudad Juárez, otro albergue que prodiga atención y ayuda a los migrantes de la comunidad religiosa de los Scalabrini, detalló que constantemente reciben denuncias de maltratos, violencia y abuso por parte de las autoridades estadounidenses y mexicanas.<sup>123</sup> En relación a estas últimas, son frecuentes las denuncias por uso excesivo de la fuerza, extorsión, abuso de autoridad y detención arbitraria. De acuerdo a ciertas fuentes, muchas de las acusaciones recaen en miembros de la policía, registro civil y autoridades migratorias.<sup>124</sup> Personal de la Casa del Migrante de Ciudad Juárez también indicó que las denuncias por maltratos y violencia perpetrada por

---

<sup>119</sup> Esta situación es también descrita por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 2002. Grupos e Individuos Específicos: Trabajadores Migrantes. Visita a México. E/CN.4/2003/85/Add.2 párrafos 25-26.

<sup>120</sup> Con respecto al problema de violencia estructural ver i CIDH . 2003. “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación.” <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>

<sup>121</sup> En su informe sobre la frontera entre EUA y México, la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas describe extensamente esta situación.

<sup>122</sup> INM. 2002. <http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/Diciembre02/sintesis.mht>

<sup>123</sup> Villaseñor. 2002. Op cit, 13-18.

<sup>124</sup> Moreno, José. 2000. “La Migración en la Frontera Norte.” *Bordo Retos de Frontera*. Universidad Ibero Americana, sede Tijuana [http://www.tij.uia.mx/elbordo/vol04/bordo4\\_norte1.html](http://www.tij.uia.mx/elbordo/vol04/bordo4_norte1.html)

delinquentes comunes son también bastante usuales. Muchas de las víctimas de robos y engaños o acoso corresponden a mexicanos que han sido deportadas de EUA.

210. La gravedad de la situación en ambas fronteras fue destacada por los miembros de la sociedad civil con los que la delegación de la Relatoría se reunió en Ciudad de México, Tapachula y Ciudad Juárez. Las autoridades con las que se reunió la delegación de la Relatoría, en tanto, compartieron su preocupación frente a este problema. Varios funcionarios, entre ellos Moctezuma Barragán y el ex Comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado, dijeron que el gobierno del Presidente Fox era plenamente consciente de la seriedad de la situación.

211. Ante la magnitud del fenómeno delictivo, el Gobierno mexicano ha tomado diversas acciones para abordar el problema. Entre ellas se cuentan ciertas medidas dentro del llamado Plan Sur para atacar la violencia y la impunidad con la que operan bandas criminales, así como mayor control sobre la acciones de agentes del Estado involucrados con migrantes. El Gobierno también aumentó la dotación de los miembros del Grupo BETA de 47 a 130 efectivos en la zona sur, desde Tapachula a Comitán. Asimismo, durante la administración de Felipe de Jesús Preciado se realizaron esfuerzos por combatir la corrupción al interior del INM. Es así como un número importante de supervisores y delegados regionales (94%) fueron reemplazados y 800 funcionarios fueron despedidos; del mismo modo se intentó aumentar los controles para evitar abusos a través de la creación de la Fiscalía Especial de Asuntos Migratorios. Por otro lado, representantes de la PGR informaron a la delegación de la Relatoría de sus esfuerzos por combatir la acción de bandas de delinquentes que operaban en el sur del país.

212. Miembros de la sociedad civil con los que se entrevistó la delegación de la Relatoría indican que las medidas impulsadas por el gobierno han sido superficiales y que, prueba de ello son los ataques a migrantes y el evidente clima de violencia e impunidad sigue reinando en las zonas fronterizas del país. Asimismo, indicaron que a pesar de las medidas persisten incidentes de corrupción en los servicios encargados de interactuar con los migrantes.

### **Plan Puebla Panamá**

213. El gobierno del Presidente Fox lanzó durante el año 2001 una iniciativa para promover el desarrollo regional en el sur de México y Centro América, denominada *Plan Puebla Panamá* (PPP). La iniciativa apunta a promover el desarrollo e integración regional en zonas históricamente postergadas. El plan busca contribuir al desarrollo a través de la generación de puestos de trabajo y, de modo general, incrementar el nivel de vida de la población. Con este objeto, el PPP pretende desarrollar la capacidad industrial y la infraestructura (puertos, carreteras, oleoductos, gasoductos, plantas generadoras de electricidad) para facilitar la capacidad exportadora de la región; abrir las puertas al capital privado y también generar alternativas económicas a la agricultura como industrias de ensamblaje (maquiladoras) y manufacturas. Hasta ahora el plan ha sido muy bien recibido por todos los gobiernos centroamericanos. Del mismo modo, muchos organismos intergubernamentales, entre otros el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo presidente, Enrique Iglesias preside la comisión de financiación del plan, han apoyado la iniciativa.

214. Aunque el apoyo al PPP ha sido hasta ahora más bien lento y difícil, en parte en razón del incierto panorama económico mundial y la falta de recursos de los gobiernos involucrados, se han concretado contribuciones para financiar proyectos de infraestructura vial, turismo, industria y puertos. El BCEI, por ejemplo, otorgó un préstamo por \$ 149 millones de dólares para proyectos viales y portuarios en El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. El Banco Mexicano Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) también anunció una inversión por \$ 300

millones de dólares en la región para el desarrollo de proyectos turísticos y de industrias textiles y de ensamblaje. Algunos inversionistas asiáticos, sudamericanos, europeos y norteamericanos asimismo han expresado interés en el plan. Si bien el PPP ha despertado interés en gobiernos, el sector privado y organizaciones intergubernamentales, el programa ha generado inquietud y resistencia por parte de una serie de organizaciones de la sociedad civil, miembros de la iglesia como los obispos Centroamericanos y de muchos de los propios residentes en las zonas donde el proyecto se lleva a cabo. Muchas de estas personas critican el tinte neoliberal del proyecto y su énfasis en infraestructura y energía en detrimento del desarrollo humano y el combate a la pobreza. La resistencia ha sido particularmente fuerte por parte de organizaciones campesinas. En el caso de México, la resistencia por parte de organizaciones campesinas es especialmente fuerte debido a la creciente crisis del agro que aqueja al país.<sup>125</sup>

### E. Política y Práctica Migratoria

215. El régimen jurídico migratorio mexicano se desarrolla a partir de los artículos 11 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 11 establece el derecho de toda persona de entrar a la República, a salir y a viajar por ella.<sup>126</sup> El artículo 33 define a los extranjeros como los que no son mexicanos por nacimiento o adopción y establece que los extranjeros son titulares de las garantías del Capítulo I, Título Primero.<sup>127</sup> Ese artículo también faculta al ejecutivo para hacer que personas extranjeras abandonen el territorio nacional de manera expedita y sin un procedimiento, cuando se determine que su presencia es “inconveniente”. Los extranjeros no pueden participar en asuntos políticos internos.<sup>128</sup>

216. Al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, México incluyó una reserva con respecto a la aplicación del artículo 13 de dicho instrumento, relativo a la expulsión de extranjeros, en razón del artículo 33 de su Constitución. De forma similar, al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, México también incluyó una reserva con respecto al artículo 22,

---

<sup>125</sup> Grayson, George. 2001. “Puebla Panama.” *Hemisphere: A Magazine of the Americas* 10 (2) pp., 8-10. BID. 2003. <http://www.iadb.org/ppp/>; Wendy, Call. 2002. Plan Puebla Panama. *NACLA report on the Americas* 35 (5) 24-26, The Financial Times. 2003. Editorial Comment: 2003 Will Be Vital to PPP’s Future (January, 6)

<sup>126</sup> Artículo 11: Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

<sup>127</sup> Las garantías del Capítulo I, Título Primero son prohibición de la esclavitud, derecho a la educación, protección de la diversidad étnica y cultural, igualdad entre hombres y mujeres, derecho a la protección de la salud, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la vivienda, derechos de los niños, libertad de escoger profesión y oficio, derecho al trabajo, libertad de expresión, derecho de petición, libertad de asociación, derecho a poseer armas, libertad de circulación, garantías judiciales, libertad personal, derecho a la intimidad, derecho a la protección judicial, habeas corpus, prohibición de castigos físicos y confiscación de bienes, prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo delito, libertad de conciencia y de culto, derecho de propiedad y suspensión de garantías en estados de excepción.

<sup>128</sup> Artículo 33: Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente constitución; pero el ejecutivo de la unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.



inciso 4 en la medida en que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución y a la Ley General de Población (artículo 125). El artículo 22, inciso 4, de dicha Convención establece el derecho de todo trabajador migratorio y los miembros de sus familias a que la decisión de expulsarlos de un país sea revisada o apelada y a solicitar que se suspenda la orden de expulsión hasta tanto se revise dicha decisión. Por otra parte, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, México no incluyó reserva alguna relacionada con el artículo 33 de su Constitución Política. No obstante, cuando México depositó la declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Diciembre de 1998, expresamente excluyó los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de su Constitución Política. En su respuesta al presente informe, el Gobierno de México informó a la Relatoría que se encuentra adelantando un análisis puntual de las reservas a los instrumentos internacionales anteriormente mencionadas. Por todo lo anterior, resulta pertinente indicar que este informe asume que para México la Convención Americana es compatible con su ordenamiento interno y por ello la Relatoría utilizará las obligaciones plasmadas en la Convención como criterio para evaluar las políticas y prácticas migratorias en México y determinar si se ajustan a sus compromisos internacionales.<sup>129</sup>

### **Autoridades y políticas migratorias**

217. La Ley General de Población del 7 de enero de 1974 (en adelante LGP) y su reglamento (en adelante Reglamento LGP) expedido en abril de 2000 establecen el régimen legal migratorio en México con el propósito de regular los fenómenos relativos al volumen, estructura y distribución de la población en el territorio nacional. A continuación se describen los rasgos más importantes de dicho marco jurídico.

218. La determinación de la política migratoria se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobernación. En las decisiones de autorizar el ingreso y permanencia de personas extranjeras, se indica en la LGP, deben tomarse en cuenta factores como las actividades que desempeñarán y el lugar donde residirán, valorando “sus posibilidades de contribuir al progreso nacional”. La Secretaría de Gobernación tiene la facultad de fijar condiciones para el ingreso y permanencia de extranjeros en México. En desarrollo de lo anterior, la LGP establece que los permisos de internación deben otorgarse preferentemente a los científicos y técnicos, a las personas que se dedican a la investigación o enseñanza de disciplinas que no estén suficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas. Las personas que hayan sido objeto de persecución en su país deberán ser admitidas de manera provisional mientras se resuelve su situación. También debe promoverse el turismo (artículos 32 a 36 LGP).<sup>130</sup>

219. La rama ejecutiva establece la política migratoria a través del Consejo Nacional de Población. El Consejo tiene una Secretaría General y una Comisión Consultiva de Enlace con Entidades Federativas.<sup>131</sup> El Registro Nacional de Población es responsable de coordinar los métodos de identificación y registro de personas. La Secretaría de Gobernación organiza y coordina los servicios de población en materia migratoria. Estos servicios se dividen en interior y exterior, según cumplan sus funciones en territorio mexicano o como parte de las funciones consulares. La Secretaría de Gobernación tiene la potestad de crear grupos de protección a migrantes que se encuentren dentro del territorio nacional con el propósito de proteger y defender

---

<sup>129</sup> Así lo hizo la Comisión Interamericana en el Informe 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Alberto Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, abril 13 de 1999.

<sup>130</sup> Ver Sección II en la que se describen los rasgos más importantes del fenómeno migratorio en México.

<sup>131</sup> Ver artículos 5 al 50 del Reglamento de la LGP.

sus derechos humanos (artículo 137 Reglamento LGP). La creación de los Grupos Beta y el Programa Paisano son el resultado de esta prerrogativa.<sup>132</sup>

220. Con el propósito de ejecutar la política migratoria se creó el Instituto Nacional de Migración (INM) que depende de la Secretaría de Gobernación. El INM debe procurar que los movimientos migratorios favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país. Los objetivos del INM son: promover los flujos migratorios que beneficien al país aplicando un amplio sentido humanitario y ejercer las funciones de control y verificación migratoria conforme a las normas existentes (artículos 133 a 136 Reglamento LGP). Los funcionarios del INM y la Policía Federal Preventiva (PFP) están facultados para inspeccionar la salida y entrada de personas que viajan en medios de transportes, o se encuentran en puertos, aeropuertos o zonas fronterizas (artículo 16 LGP).

221. Las autoridades que tengan a su cargo fuerzas públicas federales, estatales o municipales deben prestar su colaboración a las autoridades migratorias, cuando estas últimas lo soliciten. La solicitud puede ser verbal, cuando la urgencia lo amerite, pero debe haber una confirmación por escrito (artículos 73 LGP y 98 Reglamento LGP).<sup>133</sup>

222. Es importante indicar que la LGP establece las facultades y atribuciones en cabeza de la Secretaría de Gobernación, pero mediante normas posteriores estas funciones han sido delegadas al INM. Por tanto, debe entenderse que al hacer mención o referencia a la Secretaria, en la práctica se trata del INM.

### **Organizaciones de la sociedad civil**

223. En México un grupo de organizaciones civiles y personas que trabajan el fenómeno migratorio desde diferentes perspectivas conformaron el Foro Migraciones.<sup>134</sup> Como se indicó, Foro Migraciones se creó en marzo de 2001 y sus objetivos son: fortalecer la comunicación y el trabajo entre organizaciones y académicos, avanzar en la comprensión de la problemática e identificar acciones prioritarias. La Relatoría considera que es importante valorar el esfuerzo de diálogo y cohesión de Foro Migraciones, así como el trabajo de sus miembros individualmente considerados. El diálogo entre académicos y activistas contribuye a enriquecer el entendimiento del fenómeno migratorio y el trabajo por los migrantes.

224. De igual forma, la Relatoría quiere resaltar las Casas del Migrante de la comunidad religiosa Scalabrini, las cuales en diferentes puntos de la frontera norte y sur de México prestan asistencia a las personas migrantes y hacen trabajo de promoción, asesoría jurídica y trabajo social en materia de derechos humanos a través de los Centros de Derechos Humanos del Migrante. La primera casa fue abierta en Tijuana en 1985. El primer centro de derechos humanos funciona en Ciudad Juárez desde noviembre de 2001. Actualmente existen casas en Tijuana, Ciudad Juárez, Tapachula y Agua Prieta, y en ellas funcionan extensiones del Centro de Derechos Humanos del Migrante.

---

<sup>132</sup> Ver Sección VI en la que se describen estos dos programas.

<sup>133</sup> Las autoridades federales, estatales o municipales que violen la LGP o sus reglamentos, cuando la conducta no constituya en sí misma un delito, deberán ser sancionadas con una multa, y destitución en caso de reincidencia (artículo 114 LGP). Los servidores públicos y los empleados de los servicios migratorios son responsables de su actuación, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 226 Reglamento LGP).

<sup>134</sup> Las organizaciones y personas que conforman Foro Migraciones están enumeradas en la Sección I de este informe.

## **Organizaciones intergubernamentales**

225. En México se encuentra presente el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con una oficina regional. Recientemente está operando un Acuerdo de Sede por el que se estableció una representación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Finalmente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolla actividades en México, luego de que este Estado se incorporó en el 2002 a dicha organización.

## **Calidades y categorías migratorias**

226. Este apartado describe de manera sucinta las calidades y categorías migratorias en México. Los extranjeros pueden ingresar a México bajo dos calidades migratorias: no inmigrante o inmigrante. (a) No inmigrante es la persona que ingresa temporalmente a México bajo alguna de las siguientes categorías: turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitante local, visitante provisional y corresponsal (artículos 41 a 42 LGP y 160 a 173 Reglamento LGP).<sup>135</sup> (b) Inmigrante es la persona que ingresa con autorización legal con el propósito de radicarse en el país. Los inmigrantes pueden ingresar a México bajo alguna de estas categorías: rentista, inversor, profesional, trabajador en cargos de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista y asimilado.<sup>136</sup> El inmigrante es admitido por cinco años y tiene el deber de comprobar a la Secretaría de Gobernación que está cumpliendo las condiciones propias de su estatus y categoría migratoria, para que se le refrende anualmente su documentación migratoria (artículos 44 a 46 y 48 a 51 LGP, y 174 a 189 Reglamento LGP). La calidad de inmigrado se adquiere después de residir legalmente en México durante cinco años y de cumplir los requisitos que establecen las normas y haber sido “honesto y positivo para la comunidad”. La calidad de inmigrante se pierde si cumplido el plazo de cinco años la persona no solicitó la calidad de inmigrado o si ésta le fue negada. En tal caso, la persona debe abandonar el país, y puede solicitar que se le autorice su ingreso bajo otra calidad migratoria (artículos 52 a 53 LGP y 190 a 194 Reglamento LGP). La calidad de inmigrado se obtiene mediante declaración de la Secretaría de Gobernación, y se pierde si la persona permanece fuera de México durante tres años consecutivos.

## **Ingreso de extranjeros a México**

227. Las personas extranjeras que pretendan ingresar a México deben acreditar su calidad migratoria y deben cumplir los requisitos de sus permisos de internación. En los casos que determine la Secretaría de Gobernación, los extranjeros que intenten salir de México deberán presentar su documentación migratoria (artículos 104 y 105 Reglamento de la LGP). En México, los extranjeros solamente pueden dedicarse a las actividades autorizadas por la Secretaría de Gobernación, y en algunos casos deben residir en el lugar que ésta les señale. Asimismo, la Secretaría de Gobernación puede establecer restricciones al lugar de residencia o tránsito de personas extranjeras, así como a las actividades a las que se dedican, por razones de interés público (artículo 139 Reglamento LGP).

228. Las autoridades migratorias pueden negar la entrada, permanencia, regreso, o cambio de calidad o característica migratoria a una persona extranjera por alguna de las siguientes razones:

---

<sup>135</sup> Con respecto a las condiciones y requisitos para el ingreso bajo cada una de estas categorías ver artículo 42 LGP.

<sup>136</sup> Para las condiciones y requisitos de cada una de estas categorías ver artículo 48 LGP.

- 1) carezcan de documentación migratoria o tengan algún impedimento para ser admitidos;
- 2) hayan violado las leyes nacionales, hayan “observado mala conducta” durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- 3) hayan violado las normas migratorias o incumplido los requisitos establecidos en las mismas;
- 4) hayan sido expulsados y no haya pasado el término impuesto por la Secretaría de Gobernación en el que no pueden reingresar, o no hayan obtenido un acuerdo de readmisión;
- 5) se hayan impuesto restricciones para ingresar al país;
- 6) violen las condiciones de su ingreso y permanencia respecto a las actividades a las que pueden dedicarse o el lugar de su residencia (artículo 34 LGP);
- 7) se considere lesivo para los intereses económicos de los nacionales; y
- 8) la autoridad sanitaria indique que la persona padece una enfermedad infectocontagiosa de riesgo para la salud pública o que no se encuentra física o mentalmente sana (artículo 106 Reglamento LGP y 37 LGP). Además, la Secretaría de Gobernación puede negar la permanencia, el regreso al país o el cambio de calidad o característica migratoria a una persona cuando no exista reciprocidad internacional, lo exija el equilibrio demográfico nacional o no lo permitan las cuotas de admisión de extranjeros (artículo 107 Reglamento LGP y 37 LGP) (Ver el aparte sobre principio de legalidad en la sección VII. Garantías del Debido Proceso).

### **Procedimientos migratorios**

229. El siguiente apartado describe algunos rasgos y elementos generales de los procedimientos migratorios. La autoridad migratoria debe resolver mediante resolución todas las cuestiones planteadas por el interesado y puede procurarse todos los medios de prueba que estime convenientes. La decisión debe estar fundamentada y motivada. La autoridad migratoria tiene noventa días para dictar la resolución correspondiente a partir de la fecha en que el solicitante cumpla con todos los requisitos que establezcan las normas. Si transcurre ese plazo sin que la autoridad profiera la resolución respectiva, se entenderá que ésta es negativa. Es decir, se aplica el silencio administrativo negativo ante la inacción de la administración (artículos 149 y 150 LGP).

230. Dentro de los procedimientos de verificación y vigilancia, la Secretaría de Gobernación o la Policía Federal Preventiva (PFP) tienen la facultad de citar por escrito a una persona extranjera para que comparezca ante la autoridad migratoria (artículos 151 II, 154 y 155 de la LGP). Se debe levantar un acta de la diligencia. Posteriormente, la Secretaría de Gobernación tiene un plazo máximo de quince días hábiles para tomar una decisión respecto de la situación de esa persona, la cual deberá notificarle (artículo 157 LGP).

231. En todos los procedimientos migratorios, la Secretaría de Gobernación tiene amplias facultades para solicitar documentación relativa a los trámites migratorios y exigir evidencia sobre la autenticidad de los datos y requisitos de la solicitud, así como comprobar su veracidad. La Secretaría de Gobernación puede modificar la calidad o característica migratoria de una

persona, a partir de una audiencia o a petición de ésta, siempre que haya razones que lo justifiquen. La celebración de la audiencia debe notificarse personalmente. En el curso de la misma, el interesado puede presentar pruebas o manifestar lo que a su derecho convenga. Cuando se modifiquen las condiciones a las que está sujeta la estancia de una persona en México, esta última debe informarlo a las autoridades, que deben darle un plazo para abandonar el país o regularizar su situación. Las personas de quien dependa o para quienes esa persona trabaje también tienen el deber de informar a las autoridades cuando cambien dichas condiciones (artículos 111 a 114 Reglamento LGP).

232. Cuando la Secretaría de Gobernación cancela la calidad migratoria de una persona extranjera, ésta deberá salir del territorio nacional dentro del plazo que le sea fijado. En caso de no hacerlo, será sancionado con una multa de \$5,000 pesos mexicanos (artículo 117 LGP).

### **Medidas dirigidas al control migratorio**

233. Esta parte describe los mecanismos contemplados dentro del ordenamiento mexicano con el propósito de ejercer el control migratorio y velar por el cumplimiento de la legislación. Las personas que ingresan a México deben cumplir las condiciones de su respectiva categoría migratoria. Las normas mexicanas han establecido delitos y faltas administrativas, junto con otras medidas, con el propósito de llevar a cabo el control migratorio.

234. El procedimiento de verificación migratoria debe realizarse de la siguiente manera. El funcionario público que lleve a cabo la verificación debe haber sido comisionado para ello mediante oficio escrito. A petición expresa del INM, la PFP realiza labores de vigilancia en lugares específicos. El personal comisionado debe identificarse ante la persona extranjera. Debe levantarse un acta de todo procedimiento de verificación. Si se determina que es necesaria su comparecencia, se le debe enviar un citatorio a la persona (artículos 196 a 197 Reglamento LGP) (Ver aparte sobre derecho a ser oído en sección VII. Garantías del Debido Proceso). Cuando la autoridad encargada de la verificación migratoria encuentra a una persona incurriendo en alguno de los supuestos que puedan resultar en su expulsión (artículo 125 LGP) debe llevar a cabo el aseguramiento de dicha persona y ponerla de inmediato a disposición de la autoridad competente (artículos 198 a 199 Reglamento LGP) (Ver secciones VII. Garantías del Debido Proceso y VIII. Libertad Personal para una descripción de los procedimientos migratorios cuando una persona se encuentra sujeta a una medida de aseguramiento).

235. El Coordinador de Inteligencia de la PFP indicó a la Relatoría que durante el año 2001 la PFP aseguró a 17,000 extranjeros indocumentados que puso a disposición del INM. A este respecto es importante anotar que las personas migrantes detenidas en la Estación Migratoria de Iztapalapa y en la Estancia Migratoria de Tapachula, así como las organizaciones de la sociedad civil con las que se entrevistó la Relatoría, insistieron en que las autoridades migratorias y de policía no se identifican al momento de pedirles sus documentos. En la respuesta al presente informe, el Gobierno mexicano indicó que existe el deber de identificarse de manera verbal y mostrando la placa de identificación.

236. Cuando la autoridad migratoria lo considere conveniente, puede citar a una persona extranjera para que comparezca ante la misma con el propósito de verificar su estancia legal (artículo 203 Reglamento LGP). La autoridad migratoria también está facultada para recibir denuncias verbales o escritas. Cuando del procedimiento de verificación se derive la presentación de una denuncia, la autoridad migratoria tiene el deber de informar al denunciante sobre el resultado de la investigación (artículos 204 a 205 Reglamento LGP).

237. Una vez se hayan cumplido los requisitos y procedimientos establecidos en las normas migratorias, la Secretaría de Gobernación tiene un plazo máximo de quince días hábiles para tomar una decisión. La misma debe considerar la gravedad y naturaleza de la infracción, las circunstancias en que tuvo lugar, las pruebas y las declaraciones de la persona. La decisión debe notificarse personalmente, a través de su representante legal o por correo (artículo 210 Reglamento LGP).

238. Las autoridades administrativas y judiciales tienen el deber de proporcionar a la Secretaría de Gobernación los informes relacionados con asuntos migratorios que ésta les solicite (artículo 206 Reglamento LGP). Las autoridades públicas, ya sean federales, estatales o municipales, los notarios públicos y los corredores de comercio que desarrollen sus funciones con personas extranjeras, están obligadas a pedirles los documentos que acrediten su categoría migratoria. En los casos que determine el reglamento deberán dar aviso a la Secretaría de Gobernación en los 15 días siguientes. Los jueces u oficiales del Registro Civil tienen un deber similar, excepto para los registros de nacimiento y defunción (artículos 67 a 69 LGP) (Ver el aparte sobre revisión judicial en la Sección VII. Garantías del Debido Proceso).<sup>137</sup>

239. Con respecto al aspecto punitivo del control migratorio, es importante empezar por resaltar que el ingreso no autorizado está penalizado como delito en México. Esto se da de la siguiente manera: “el extranjero que se interne ilegalmente al país” será sancionado con pena de hasta dos años de prisión y multa de \$300 a \$5,000 pesos mexicanos (artículo 123 LGP). Esta norma fundamenta y explica el que autoridades federales, estatales y municipales tengan facultades para preguntar a las personas por su condición migratoria y aprehender a quienes no están en condiciones de demostrar su legal estancia en México. Todo esto sin perjuicio de que las autoridades opten por no procesarlas penalmente, ya que se trata de un delito querellable (artículo 143 LGP) y la Secretaría de Gobernación prefiera darles el tratamiento de infractoras a normas administrativas y sancionarlas con la expulsión.

240. La persona que “habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo” será sancionada con pena de hasta seis años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos (artículo 119 LGP). Por otra parte, el extranjero que “dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado” será sancionado con pena de hasta cinco años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos (artículo 122 LGP).

241. Igualmente, se sancionará con dos años de prisión y hasta \$10,000 pesos mexicanos de multa al extranjero que “por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país” (artículo 121 LGP). La jurisprudencia ha establecido que la tipificación de la conducta requiere que la persona desarrolle actividades ilícitas o deshonestas de manera reiterada; en otras palabras, “la comisión de un sólo hecho ilícito no es suficiente”.<sup>138</sup>

242. La legislación mexicana tipifica como delito el que una persona mexicana contraiga matrimonio con una extranjera “al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la Ley establece para

---

<sup>137</sup> La Relatoría encontró jurisprudencia divergente con respecto al deber de las autoridades judiciales de comprobar la estancia legal de una persona que interpone un recurso de amparo.

<sup>138</sup> Tesis Jurisprudencial 156, Apéndice de 1995, 7a Época, Tomo II, Parte SCJN, p.88.

estos casos”. Se sanciona tanto al nacional mexicano como al extranjero con hasta cinco años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos (artículos 54 a 56 y 127 LGP).

243. Finalmente, cualquier infracción administrativa a la LGP o a sus reglamentos para la cual no exista una sanción específica se sancionará con multa de hasta mil días de salario mínimo, o con arresto hasta de 36 horas si la persona no paga la multa. La Secretaría de Gobernación debe imponer la sanción teniendo en cuenta la gravedad de la conducta (artículo 140 LGP).

244. Ahora bien, es importante tener en cuenta que el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal, a través de la Procuraduría General de la República, está sujeto a la querrela que formula la Secretaría de Gobernación en cada caso (artículos 140 y 143 LGP). Cuando la infracción implique la comisión de un delito, las autoridades migratorias deben levantar un acta en la que se consignan los hechos y las pruebas. Dicha acta debe enviarse al Ministerio Público para las gestiones que correspondan (artículo 222 Reglamento LGP). No obstante, los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido que la querrela a la que se hace referencia no requiere de formalidad especial, basta con “la manifestación de voluntad de la Secretaría de Gobernación expresada por alguno de sus representantes para que dicho requisito quede satisfecho”.<sup>139</sup>

### **Trabajadores migratorios**

245. Esta parte enuncia el marco legal que autoriza a los extranjeros a trabajar en México. (En la sección sobre derechos laborales y económicos sociales y culturales se analiza la situación de los trabajadores migratorios en México). Como se indicó anteriormente, un extranjero solamente puede realizar las actividades para las cuales tiene autorización. Si quiere ejercer otras labores, requiere de un permiso expedido por la Secretaría de Gobernación (artículos 60 LGP y 140 Reglamento LGP). El extranjero que realice actividades en México para las cuales no tiene autorización conforme a la LGP o a su permiso de internación será multado con hasta \$3,000 pesos mexicanos y pena de hasta diez y ocho meses de prisión (artículo 120 LGP).

246. Para contratar a un trabajador extranjero, las personas interesadas deben cerciorarse de que las condiciones de su calidad migratoria les permitan desarrollar las actividades objeto del contrato de trabajo (artículo 141 LGP). Los empleadores y las personas que sostengan económicamente a una persona extranjera tienen el deber de informar a la Secretaría de Gobernación cualquier circunstancia que modifique o pueda alterar su situación migratoria. Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación puede obligarlos a sufragar los gastos de la expulsión de México de dicha persona (artículo 61 LGP y 145 Reglamento LGP).

### **Registro nacional de extranjeros**

247. Las personas extranjeras que ingresen a México bajo la calidad migratoria de inmigrantes y los no inmigrantes que ingresen como científicos, ministros de culto o asociados religiosos, asilados políticos, refugiados y estudiantes deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros. Esas personas tienen el deber de mantener actualizada la información que dicho Registro tiene sobre ellas. Los matrimonios y divorcios entre personas mexicanas y extranjeras también deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros (artículos 63 a 65 y 68 LGP y 78 y 79 del Reglamento LGP).

---

<sup>139</sup> Tesis Jurisprudencial XX.76 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Época, Parte III junio de 1996, p.925.

## **Regularización migratoria**

248. Frente a circunstancias en las que existe un número considerable de personas extranjeras que han ingresado de manera no autorizada o han permanecido en el país más tiempo del autorizado, los Estados enfrentan dilemas de política migratoria. Confrontado con esta situación, en los años 2000 y 2001 México optó por llevar a cabo un programa de regularización migratoria.

249. El programa de regularización del 2001 se aplicó a todos aquellos que hubieran ingresado a México antes del 1º de enero de 2000, tuvieran la posibilidad de un empleo o estuvieran en condiciones de trabajar y tuvieran vínculos familiares con nacionales o extranjeros legalmente establecidos en el país.<sup>140</sup> El programa inicialmente estaba previsto para seis meses pero fue extendido por dos meses más en razón de su favorable acogida. Según información del INM, en el programa de regularización del 2001 se presentaron 6,500 trámites, en comparación con 7,800 en el programa del 2000. En el 2001, los centroamericanos se acogieron mayoritariamente al programa: el 30.6% de los solicitantes fueron guatemaltecos, 20.4% eran hondureños y 13.9% eran salvadoreños.<sup>141</sup>

250. Las organizaciones miembros de Foro Migraciones explicaron a la Relatoría que el programa de regularización tenía algunos problemas que fue necesario superar. Por un lado, tenía un costo muy alto para algunos trabajadores, por lo que algunas personas no pudieron acogerse a él. El costo del programa variaba según el costo de la expedición de los documentos de identidad por la representación consular respectiva. El programa no tuvo una amplia difusión, por lo que las organizaciones de la sociedad civil debieron promoverlo entre las comunidades de migrantes. También explicaron que fue difícil convencer a los potenciales beneficiarios que no corrían riesgos si se presentaban o informaban sobre su situación al INM.

## **La expulsión y salida voluntaria de extranjeros**

251. A la persona extranjera que viole la LGP en desarrollo de alguna de las acciones para las cuales está prevista una sanción (artículos 115, 117 a 124, 126, 127 y 138), se le cancela su categoría migratoria y se le expulsa del país, sin perjuicio de las penas que se le impongan por su conducta. La expulsión es definitiva cuando la persona extranjera haya atentado contra la soberanía nacional. En los demás casos la Secretaría de Gobernación señala el plazo de tiempo durante el cual la persona no será readmitida a México (artículos 125 y 126 LGP). En ese período, solamente puede ser readmitida por acuerdo expreso del Secretario o Subsecretario de Gobernación conforme a un procedimiento y requisitos específicos (artículo 229 Reglamento LGP).

252. La autoridad migratoria puede sustituir la orden de expulsión por un oficio de salida voluntaria cuando se cumpla alguna de estas condiciones:

- 1) la persona no haya violado la ley de forma reiterada;
- 2) la persona lo solicite voluntariamente; o

---

<sup>140</sup> Para los requisitos y condiciones del programa ver Circular sobre el Programa de Regularización Migratoria de marzo 2 de 2001.

<sup>141</sup> Margarita Juárez, *Participación del sector civil en el Programa de Regularización Migratoria 2001 en México*, en Entre Redes, Número 8, febrero de 2002, pp. 20.



3) sea la consecuencia de un trámite migratorio. El oficio de salida voluntaria permite que el extranjero reingrese a México cuando cumpla los requisitos migratorios propios de la calidad migratoria a la que aspira (artículo 212 Reglamento LGP).

253. La orden de expulsión debe ejecutarse de inmediato, previa notificación personal. Las autoridades tienen la facultad de tomar las medidas adecuadas para llevar a cabo la expulsión de una persona. Estas medidas incluyen la separación o aseguramiento de las personas en estaciones migratorias (artículo 225 Reglamento LGP). Cuando la expulsión no pueda llevarse a cabo por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria, ésta deberá ampliar el término de la privación de la libertad (artículo 211 I Reglamento LGP) (Ver Sección VIII. Libertad Personal). Es importante agregar que la Corte Suprema Mexicana considera que la suspensión de la expulsión es improcedente, de manera que la interposición de recursos administrativos o judiciales no tiene efectos sobre esta medida.<sup>142</sup>

254. La persona extranjera que haya sido expulsada del territorio nacional y reingrese sin haber obtenido “acuerdo de readmisión” será sancionada con hasta 10 años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos. Igual sanción se aplica al extranjero que oculte haber sido expulsado y obtenga autorización para ingresar nuevamente a México (artículo 118 LGP).

#### **F. Trata de Personas, Contrabando y Conducción de Migrantes**

255. Como se indicó, México es uno de los países emisores y de tránsito de migrantes más importantes del mundo. Por ello no es sorprendente que la industria de la trata de personas, el contrabando y la conducción de migrantes sea trascendente y se encuentre muy desarrollada en el país.<sup>143</sup> En México ambas fronteras,

---

<sup>142</sup> Tesis Jurisprudencial 1228, Apéndice de 1995, 5a Época, Tomo III, Parte HO, p.964.

<sup>143</sup> La Relatoría ha insistido en la importancia de diferenciar estas tres conductas por tratarse de fenómenos diferentes, no sólo por la intención de quien las ejecuta sino también por la condición o situación de las personas que son objeto o víctima de ellas. En este sentido, la Relatoría distingue entre tres grupos de personas dedicadas a llevar o transportar gente de un Estado a otro. Cuando la Relatoría presentó esta diferenciación en su Tercer Informe de Progreso, empleó los términos tráfico, contrabando y conducción. La Relatoría reconoce que estos términos y categorías no coinciden exactamente con los de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y dos de sus Protocolos Adicionales. Con el propósito de facilitar la discusión y de homologar términos, la Relatoría ha resuelto llamar trata de personas a la conducta que denominó tráfico de personas en el informe mencionado. A continuación se describen brevemente las tres conductas, incorporando el cambio de términos.

*Conducción*: se refiere a la acción de individuos que solamente se dedican a ayudar a las personas a cruzar fronteras o a transportarlas por aire, mar o tierra a sus destinos; *Contrabando*: son aquellas acciones de quienes han desarrollado redes capaces de proveer un servicio completo para trabajadores migratorios y sus familias y que incluyen, entre otros, transporte, documentación, guía, protección y contacto con empleadores en los países receptores. Este caso, al igual que el anterior, implica una transacción comercial mutuamente acordada donde, más que una víctima, el trabajador migratorio es un cliente. El negocio es llevado a cabo por diversos tipos de organizaciones con distintos niveles de sofisticación, desde porteros hasta bandas especializadas, algunas de las cuales incurrir en actividades ilícitas. *Trata de personas*: implica elementos de violencia, coerción, y engaño con el objetivo de explotar a personas (usualmente mujeres y menores de edad) para obtener un beneficio monetario. El tráfico tiene muchos de los elementos del contrabando, pero está además acompañado de una conducta posterior al ingreso a un Estado. Es decir, la persona migrante queda bajo la esfera de control de la persona que comete la trata, quien la obliga a desarrollar una actividad económica como contraprestación por el servicio que se le prestó por haberla llevado al país de destino. Muchas veces las víctimas de trata están sujetas a condiciones terribles, en casos incluso de semi-esclavitud ya que, bajo coerción, no se les permite salir del lugar de trabajo, y se les victimiza física y sexualmente. Esta actividad es realizada por organizaciones criminales envueltas en negocios ilícitos, en particular explotación sexual de mujeres y menores o trabajo forzado. En este caso, el

norte y sur, son epicentros de esta actividad ilícita. Es importante recalcar que varios factores contribuyen a la existencia de esta floreciente industria. La estratégica posición geográfica del país, caracterizada por extensas fronteras con Estados Unidos en el norte y Guatemala y Belice por el sur (México es paso obligado para las personas que se dirigen a Estados Unidos y Canadá por vía terrestre) y su condición bi-oceánica naturalmente convierten a México en un país muy proclive a sufrir este problema. Por el otro, el conocimiento y experiencia de personas en México que han atravesado la frontera de manera irregular o bien ayudado a otras personas a hacerlo es un servicio en alta demanda. En la historia de la migración de más de cien años entre México y Estados Unidos, el que las personas hayan pagado o bien conseguido ayuda para cruzar la frontera ha sido una constante.<sup>144</sup>

256. Si bien la trata, contrabando y conducción de migrantes se da de manera especialmente pronunciada en México, en su trabajo promocional la Relatoría ha destacado que esta problemática representa un fenómeno mundial que afecta a un sinnúmero de países en los cinco continentes.<sup>145</sup> De hecho, esta industria ha cobrado tanta importancia que, tanto en México como en el resto del mundo, compite con el tráfico de estupefacientes. Por sus características, México se ha convertido en uno de los principales centros de operación de la trata y el contrabando de personas a EUA.<sup>146</sup> En razón de su naturaleza clandestina, es realmente difícil cuantificar la verdadera dimensión de este negocio. Sin embargo existen claros indicadores de que la trata y contrabando de migrantes han aumentado considerablemente en la última década. Un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) indica que en 1997 este negocio generaba entre 5 mil y 7 mil millones de dólares anuales en el mundo.<sup>147</sup>

257. Algunos estudios para el caso mexicano estiman que alrededor de tres cuartos de los migrantes mexicanos que intentan ingresar a territorio estadounidense por primera vez y dos tercios de los que intentan entrar subsecuentemente recurren a los servicios de contrabandistas o traficantes.<sup>148</sup> Como se indicó en secciones anteriores, tanto en México como en otros lugares, el negocio ha prosperado paralelamente con medidas para reforzar el control fronterizo.<sup>149</sup> En el caso mexicano, mientras en 1993 los migrantes pagaban US \$ 20 o \$ 30 a un contrabandista para que los ayudara a cruzar la frontera, hoy el precio oscila entre los US \$ 1.500 y 2.000, dependiendo del lugar en la frontera.<sup>150</sup> Según el INM, existen más de 100 organizaciones dedicadas a la trata y contrabando de migrantes en la República Mexicana. Además de ayudar a cruzar ciudadanos mexicanos a Estados Unidos, las organizaciones dedicadas a este negocio comúnmente contrabandean, conducen o llevan bajo la forma de trata de personas a nacionales de otros países que pasan por México en su periplo, entre ellos, centroamericanos, sudamericanos, asiáticos,

---

negocio casi siempre conlleva coerción y violencia, y a menudo, colusión por parte de las autoridades en el país de destino. Ver capítulo V. Tercer Informe de Progreso Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios CIDH. <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6.htm>.

<sup>144</sup> López Castro, Gustavo. 2002. Coyotes y Guías Comunitarios en la Migración Mexicana, Migración: México Entre sus dos Fronteras 2000-1. México: Foro Migraciones, Coordinador Víctor del Real, en pp.87. Mena 2002. Op cit. 84-5.

<sup>145</sup> Ver CIDH. 2000 Op cit capítulo IV y CIDH 2001. Op. cit. Capítulo V.

<sup>146</sup> Andreas, Peter. 2001. "The Transformation of Mexican Smuggling Across de US-Mexican Border." In *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, edited by David Kyle and Rey Koslowski. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Este autor plantea que algunas bandas dejan el tráfico de droga para incursionar en el de personas porque dicha actividad es casi tan rentable y mucho menos peligrosa. Otro autor explica que hay poca cooperación entre narcotraficantes y traficantes de personas en México pero que sí la hay en el caso de Europa Occidental y Asia. Koslowski, Rey. 2001. "Economic Globalization, Human Smuggling and Global Governance." In *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, edited by David Kyle and Rey Koslowski. Baltimore: Johns Hopkins University Press

<sup>147</sup> OIM. 1997. "Trafficking in Migrants: IOM Policy and Activities".

[http://www.iom.ch/IOM/Trafficking/IOM\\_Policy.html](http://www.iom.ch/IOM/Trafficking/IOM_Policy.html)

<sup>148</sup> Singer, Audrey y Douglas Massey. 1998. "The Social Process of Undocumented Border Crossing Among Mexican Migrants." *International Migration Review* 32 (3) 577.

<sup>149</sup> Ghosh Bimal, 1998. "Introduction." In *Managing Migration*, edited by Bimal Ghosh. Oxford: Oxford University Press, pp. 18. Andreas Op. Cit 110-112

<sup>150</sup> Diario Reforma. 2003. La ruta de la Muerte" (1º de

junio). <http://www.reforma.com/enfoque/articulo/298988/default.htm>

africanos y personas de Europa Central, Oriental y de los Balcanes. Este problema es especialmente importante en México dadas las repetidas muertes de nacionales mexicanos que contratan los servicios de traficantes, contrabandistas y conductores de personas.<sup>151</sup>

258. Con el fin de explicar en detalle las características de este problema, a continuación se presenta una versión modificada del capítulo sobre tráfico, contrabando y conducción de migrantes del Tercer Informe de Progreso de la Relatoría en el que se hace referencia a estas actividades en México. Este aparte describe y explica el fenómeno en la frontera norte. Si bien ciertas circunstancias han cambiado desde que se escribió este informe dada la fluidez del fenómeno migratorio –en este sentido se mencionó el desvío del paso de migrantes de sectores poblados en la frontera a zonas deshabitadas– muchas de las características descritas persisten y ayudan a entender la complejidad del fenómeno. Asimismo, aunque las fronteras presentan características distintas, algunos rasgos importantes son comunes a ambas fronteras.

259. Basados en una investigación realizada por David Spener, profesor de sociología de Trinity University en San Antonio, Texas, quien estudió el comportamiento y características de las organizaciones dedicadas al contrabando de personas en el Sur de Texas, la Relatoría presenta algunos de los elementos más significativos que caracterizan este fenómeno.<sup>152</sup> A través de este ejercicio intentamos explicar de manera sucinta cómo opera el contrabando, la conducción y la trata de personas en la frontera norte de México. El estudio se basó en una amplia revisión de la literatura académica y de fuentes periodísticas, entrevistas con “coyotes”, autoridades y funcionarios de migración, tanto en México como en EUA, así como de personas que usaron los servicios de contrabandistas para cruzar la frontera.

260. Spener coincide con otros estudios al indicar que el negocio del contrabando, la conducción y la trata de personas en México es muy complejo y comprende diversos actores, tanto individuos como organizaciones. El objetivo de este negocio, explica, es ayudar a llevar personas desde México a un sitio seguro en EUA a cambio de una suma de dinero. Tal como se enunció en este informe, la industria del contrabando, conducción y tráfico de personas en México incluye una enorme variedad de servicios a diversos precios, tanto en México como en EUA. En México estos servicios incluyen:

- (a) contacto con personas en comunidades del interior de México que desean cruzar la frontera;
- (b) arreglo del transporte desde los lugares de origen a la frontera;
- (c) alojamiento en hoteles o casas en poblados fronterizos antes del cruce de la frontera;
- (d) la venta o arriendo de documentación falsa; y
- (e) cruce del Río Bravo del Norte. En Estados Unidos, en tanto, los servicios comercializados incluyen:

- (a) compra de boletos aéreos desde lugares de entrada ubicados cerca de la frontera como Harlingen y Laredo;

- (b) servicio de porteros que guían gente a través del sur de Texas a sus destinos como San Antonio, Houston, Dallas y Austin, evadiendo la vigilancia de la

---

<sup>151</sup> El incidente más reciente se produjo en Victoria, Texas (370 kilómetros de la frontera) el 14 de mayo de 2003 cuando 19 personas murieron asfixiadas al interior de un camión de carga, gran parte de ellos de nacionalidad mexicana.

<sup>152</sup> Spener, David. 2001. “Smuggling Migrants Through South Texas: Challenges Posed by Operation Rio Grande.” En *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, edited by David Kyle and Rey Koslowski. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 148.

Patrulla Fronteriza y la presencia de bandas de delincuentes que operan en la frontera;

(c) alojamiento en casas de seguridad en comunidades fronterizas;

(d) transporte vehicular o por tren para llegar a San Antonio, Dallas o Houston desde lugares fronterizos en el lado estadounidense;

(f) alojamiento en casas de seguridad en San Antonio, Dallas, o Houston;

(g) una vez en el interior de Texas y a salvo de la vigilancia de la Patrulla Fronteriza, arreglo de transporte a otros puntos en Estados Unidos; y

(h) entrega a un empleador en Estados Unidos. En la medida en que el flujo migratorio irregular se ha trasladado a otras áreas de la frontera y en razón de la implementación de nuevas medidas de seguridad en los aeropuertos, es importante anotar que los servicios deben haber variado. Actualmente incluyen: el cruce del desierto y el transporte terrestre en lugar de aéreo.

261. Esta plétora de servicios la realizan diversos individuos, grupos u organizaciones. Si bien la mayoría de los migrantes que utilizan estos servicios son mexicanos, de manera creciente personas de otras nacionalidades han comenzado a utilizarlos también. Spener divide en cuatro categorías a quienes prestan este servicio, lo cual refuerza la visión de la Relatoría sobre la necesidad de distinguir entre conductores, contrabandistas y personas que participan en la trata de personas:

**Pateros** (nombre por el que se conocen ciertos traficantes en la frontera entre Tamaulipas y Texas). Estas personas se dedican exclusivamente a cruzar personas a través de la frontera. Sin embargo, en el caso que su cliente necesite guía para cruzar el territorio de Texas rumbo a un destino, ellos pueden recomendar personas que sí prodigan este servicio. Los pateros normalmente recorren hoteles y bares frecuentados por personas que llegan a lugares fronterizos con la intención de cruzar la frontera para reclutar a sus clientes. También frecuentemente recorren estaciones de bus donde arriban estas personas. La posibilidad de éxito en la aventura es relativamente baja cuando se acude a los pateros. Salvo algunas excepciones, las personas que contratan este servicio normalmente son apresadas por la Patrulla Fronteriza y pierden su dinero o bien son asaltadas por bandas de delincuentes que operan en la frontera. Spener reporta que algunos testigos muchas veces hablan de que sus asaltantes son los mismos pateros.

**Coyotes del Interior.** Se refiere a guías experimentados que han llevado personas a Estados Unidos desde comunidades del interior de México desde hace muchos años. Estas personas son típicamente nativos de comunidades del centro de México en estados como Zacatecas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, entre otros. Los coyotes del interior normalmente reclutan grupos de personas y los ayudan a hacer el viaje desde sus comunidades de origen hasta entregarlos en manos de familiares o empleadores en el lugar de destino. Estas personas casi siempre acompañan al grupo durante todo el trayecto y usan su experiencia, contactos y conocimiento del terreno para evadir a las autoridades y a bandas de asaltantes. La ventaja de contratar este tipo de contrabandista/conductor es que esta persona es generalmente un miembro de la comunidad de origen, y por ello, es conocida y cuenta con la confianza de las personas que deciden contratar sus servicios. A diferencia de los pateros, estas personas no exigen

pago por adelantado, sino una vez que el cliente llega a su destino. A pesar de la intención del coyote, el cruce de la frontera puede fracasar, sobre todo porque como estas personas no residen en lugares fronterizos, no cuentan con información actualizada sobre los movimientos y nuevos métodos de la Patrulla Fronteriza o de las organizaciones criminales dedicadas a asaltar a los migrantes que intentan cruzar la frontera. Esto puede llevarlos a cometer errores y a que el grupo que ellos conducen sea aprehendido. Para evitar este problema, coyotes del interior típicamente trabajan con contactos en la frontera que les indican los últimos desarrollos en el área y les aconsejan sobre rutas y estrategias.

**Amigos y Familiares.** Muchos trabajadores migratorios mexicanos utilizan la ayuda de amigos o familiares para hacer el viaje a su lugar de destino en Estados Unidos. Con frecuencia parientes o amigos de las personas que desean migrar van a México a buscarlos para hacer el viaje y los acompañan durante el periplo. Estas personas a menudo contratan un patero para que los ayude a cruzar la frontera. Luego coordinan con familiares para ser recogidos en lugares estratégicos. Familiares o amigos, muchas veces residentes o ciudadanos estadounidenses, recogen a estas personas y las ayudan a sortear la vigilancia de la patrulla fronteriza que es especialmente fuerte en los primeros 75 kilómetros del territorio de Texas en el lado estadounidense. Para tratar de burlar la vigilancia establecida por la Patrulla Fronteriza, estas personas normalmente transportan a sus familiares en vehículos por caminos aledaños que llevan al norte del Estado rumbo a urbes como San Antonio, Dallas, Austin y San Antonio. Dado el aumento de la vigilancia y las fuertes penas impuestas a ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes que ayudan a introducir personas irregularmente a territorio estadounidense, el porcentaje de personas que cruzan solamente con contactos de familiares y amigos ha disminuido notablemente.

**Operadores Comerciales Fronterizos.**<sup>153</sup> Este tipo de organización es la más desarrollada y según Spener probablemente la que mueve el mayor número de migrantes a través de la frontera. Este tipo de organizaciones varía enormemente en tamaño y complejidad. Dependiendo de sus capacidades, sofisticación y reputación, éstas proveen una gran cantidad de servicios a diversos precios. Las condiciones del mercado, es decir, los cambios en las estrategias de las autoridades encargadas del control migratorio, también determinan los precios. Más allá de su gran variedad y nivel de sofisticación, lo que distingue a estas organizaciones de las categorías de contrabandistas antes mencionadas es su alto nivel de profesionalización. En las entidades más sofisticadas en general existe una división de trabajo: algunas personas se dedican a conseguir clientes, operan como guías, o estudian los movimientos de la Patrulla Fronteriza, mientras otros se dedican a organizar la logística, como conseguir transporte y casas de seguridad o se encargan de obtener documentación fraudulenta. En otras palabras, estas organizaciones están verticalmente integradas con un comando central que dirige la operación. Spener enfatiza que estas organizaciones son normalmente un negocio familiar y que, en general, no están vinculadas al crimen organizado o al narcotráfico. Sin embargo, estas organizaciones pueden subcontratar los servicios de criminales para realizar ciertas tareas como exigir el pago a clientes que se rehúsan a cancelar por los servicios entregados. Los migrantes que no son nacionales mexicanos y que llegan a través de redes de

---

<sup>153</sup> Spener usa el término “traficante”. Por el tipo de operación, la Relatoría considera que el término traficante no coincide con el uso que este informe le da al término traficante. Por ello se utiliza el rótulo “operador”.

contrabandistas o traficantes también suelen subcontratar los servicios de estas organizaciones.

262. Típicamente, este tipo de organizaciones recluta a sus clientes en bares, hoteles, o estaciones de buses. Hecho el contacto explican su modus operandi y los servicios que pueden prestar. Los clientes que deciden contratar los servicios de estos conductores o contrabandistas son llevados a través de la frontera, ya sea a través de controles fronterizos usando documentación falsa, o pasando por lugares no habilitados como cruzar el Río Bravo. Una vez en EUA, el problema es moverse rumbo al norte y sortear los controles de la Patrulla Fronteriza establecidos en las principales carreteras, así como evadir redadas y la vigilancia de los agentes de esa división. Como se indicó, la Patrulla Fronteriza ejerce un fuerte control en un área que abarca al menos 75 kilómetros desde la frontera hacia el norte. Es decir, cruzar la frontera no garantiza poder llegar al destino. Los conductores, contrabandistas o traficantes a veces llevan a sus clientes a pie hasta lugares más allá del área de control de la Patrulla Fronteriza donde vehículos recogen a las personas y las llevan a alguna ciudad de destino. Una vez allá, los migrantes pueden ser llevados a una casa de seguridad o ser presentados a sus empleadores en el destino final. En ese instante se hace efectivo parte del pago o el pago total. De hecho, recientemente se ha denunciado que los migrantes son retenidos en EUA hasta tanto sus familiares paguen el servicio prestado. Las personas vinculadas a la trata también tienen varias casas de seguridad en el área fronteriza donde esconden a sus víctimas por horas, días o semanas en el área. Las condiciones en estas casas fluctúan entre aceptables o bastante malas. Spener explica que muchos de los lugares donde se esconden los migrantes se caracterizan por condiciones de hacinamiento, no tienen servicios sanitarios o camas y se ofrece muy poca alimentación. En cuanto a acusaciones de maltrato y abuso perpetrados en contra de migrantes, Spener indica que estos incidentes existen, pero que se desconoce la magnitud y la frecuencia con que éstos ocurren. En este sentido, explica, como parte del pago se realiza al final del viaje, las organizaciones tienen un incentivo para llevar a sus clientes sanos y salvos a su destino. Se conocen, sin embargo, casos en que los contrabandistas o conductores abandonan a sus clientes si se ven acosados por las autoridades, pero en general eso ocurre más comúnmente en el caso de pateros. Los asaltos y abusos, tal parece, corresponden más bien a delinquentes comunes que se hacen pasar por conductores o contrabandistas de personas y que en lugares aislados roban o matan a los migrantes.<sup>154</sup>

### **Tratamiento punitivo: investigación y sanción**

263. La Ley General de Población también tipifica las conductas relacionadas con la trata de personas, y el contrabando y conducción de migrantes de la siguiente manera: “La persona que directamente o a través de un tercero, ‘con fines de tráfico’, pretenda llevar a personas a otro país, sin la documentación correspondiente será sancionada con pena de 6 a 12 años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo. La misma pena se impondrá a quien directamente o a través de un tercero introduzca a extranjeros a territorio mexicano sin la documentación correspondiente o, a quien ‘con propósitos de tráfico’ los albergue o transporte dentro del territorio nacional con la finalidad de evadir la revisión migratoria. Las personas que proporcionen los medios, se presten o sirvan para llevar a cabo las conductas descritas anteriormente serán sancionadas con penas de 1 a 5 años de prisión y multa de hasta cinco mil días de salario mínimo”. Como factor agravante, la norma incluye el que estas conductas se realicen respecto de menores de edad, en condiciones que pongan en peligro la salud, integridad o vida de las personas o cuando el autor del delito sea un servidor público. En esos casos la pena se aumentará hasta en una mitad (artículo 138 LGP).

---

<sup>154</sup> Spener, Op. cit. 139-157. Gustavo López Castro explica un fenómeno similar pero utiliza una nomenclatura distinta. Ver López Castro Op. cit. pp. 87-92.

264. El ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal está sujeto a la querrela que formula la Secretaría de Gobernación (artículos 140 y 143 LGP). Cuando la infracción implique la comisión de un delito, las autoridades migratorias deben levantar un acta en la que se consignan los hechos y las pruebas. Dicha acta debe enviarse al Ministerio Público para las gestiones que correspondan (artículo 222 Reglamento LGP). Como se explicó anteriormente, la querrela no requiere de formalidad especial.<sup>155</sup>

265. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia mexicana ha establecido que el artículo 138 tipifica no sólo la conducta ilícita consumada, sino también el "pretender" llevar a alguien a trabajar de manera irregular a territorio extranjero; es decir la tentativa. En otras palabras, se trata de un tipo penal de "resultado cortado" o "anticipado" y es innecesario que se obtenga la finalidad de la conducta, en este caso que la persona ingrese a territorio extranjero.<sup>156</sup>

266. La tipificación penal mexicana no establece con claridad qué tipo de conducta se está sancionando. No es posible distinguir si la norma penaliza la trata de personas, el contrabando de migrantes o la conducción de migrantes, que son tres conductas diferentes. El elemento subjetivo "fines o propósito de tráfico" pareciera ser fundamental. De allí la importancia de la tesis del Tribunal Colegiado de Circuito que determinó que "tráfico" se refiere a "transportación".<sup>157</sup> En otras palabras, si se acoge la tesis de ese Tribunal, en México se penaliza de manera igual la conducción, el contrabando de migrantes y la trata de personas.

267. No obstante, ésa no es la única posición con respecto a este punto. Durante la visita de la Relatoría, los funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR) explicaron su trabajo con relación al delito tipificado en el artículo 138 de la LGP. En concreto, los funcionarios indicaron que ellos entendían el elemento subjetivo "fines o propósito de tráfico" como ánimo lucrativo. Desde que hubiera ese ánimo, indicaron, ellos no veían diferencia entre facilitar el traslado o comerciar con personas. Agregaron que enfatizan su trabajo en el combate de la delincuencia organizada, contra la cual tenían doce investigaciones en curso en julio de 2002. Los funcionarios de la PGR indicaron a la Relatoría que en julio de 2002 se encontraban en trámite 21 averiguaciones previas por violación a la LGP y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Agregaron que en julio de 2002 existían 14 causas penales abiertas por hechos relacionados con el contrabando de personas, en las cuales estaban procesadas 47 personas. Los funcionarios explicaron a la Relatoría que existe un programa de testigos protegidos al cual podrían acceder voluntariamente las víctimas de estos delitos, pero que en ningún caso tienen la potestad de obligarlos a permanecer en México. Con respecto a la querrela que debe presentar el INM por violación al artículo 138 de la LGP, indicaron que existen acuerdos mediante los cuales la querrela es automática.

268. Como se dijo anteriormente, la Relatoría también se entrevistó con el Coordinador de Inteligencia de la PFP, quien presentó su entendimiento del contrabando de personas en México a raíz de su trabajo de investigación. El Coordinador de Inteligencia explicó que algunas veces los migrantes se sienten estafados por los "polleros" que los estaban conduciendo y por ende están dispuestos a colaborar con las autoridades mexicanas, pero que en general los migrantes no tienen mucha información. Expresó, asimismo, su preocupación por la utilización de medios cada vez más peligrosos para los migrantes, tales como los contenedores de carga.

---

<sup>155</sup> Ver Tesis Jurisprudencial XX.76 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Epoca, Parte III, junio de 1996, p.925.

<sup>156</sup> Tesis Jurisprudencial 61, Apéndice de 1995, 7a Epoca, Tomo II, Parte SCJN, p.34.

<sup>157</sup> Tesis Jurisprudencial XX.63P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Epoca, Parte III, abril de 1996, p.491.

269. Durante su visita a Chiapas, la Relatoría tuvo oportunidad de entrevistarse con la PGR Delegación Estatal Chiapas para discutir el fenómeno del contrabando de migrantes. Los funcionarios explicaron a la Relatoría que ellos intervienen cuando el INM les informa que ha encontrado un grupo de personas migrantes indocumentados con una persona que venía conduciéndoles. En ese caso, la PGR consigna o priva de la libertad a la persona que ellos llaman traficante. Los migrantes quedan a disposición del INM, que procede a expulsarlos. Según la PGR, los migrantes mencionan haber sido engañados y son personas de nivel socio-económico bajo con muy poca instrucción; estiman que 70% son hombres y el 30% restante son mujeres. Los funcionarios de la PGR explicaron a la Relatoría que ellos no diferencian entre el contrabando de migrantes y la trata de personas; para ellos se trata de la misma conducta. En su experiencia, la persona contra la cual inician un proceso penal es usualmente de origen mexicano y trabaja para otra persona, que es la que le proporciona un vehículo para transportar a las personas. De enero a julio de 2002 la PGR Delegación Chiapas había asegurado a 40 personas y había consignado (presentado cargos o acusado) a 33 de ellos. Por otra parte, durante su visita a Ciudad Juárez, la Relatoría también se entrevistó con agentes de la PFP. Los agentes explicaron que hacen trabajo coordinado con la Patrulla Fronteriza de los EUA, con la cual comparten información. Explicaron que encuentran muy pocos casos de tráfico por cuanto en su concepto es necesario detectar el delito en flagrancia.

270. La Relatoría ha insistido en la importancia de diferenciar estas conductas por tratarse de fenómenos sociales diferentes. De todos modos, la Relatoría es consciente de las complejidades de estos fenómenos criminales, sobre todo por la participación de redes de delincuencia organizada. Como se indicó, con frecuencia los contrabandistas acuden a métodos que ponen en peligro la vida de los migrantes, tales como transportarlos en vehículos inseguros, en contenedores de carga o por rutas muy demandantes físicamente, lo que a veces resulta en la muerte de los migrantes. Por otra parte, en algunas ocasiones los contrabandistas retienen a las personas en el país de destino hasta tanto ellas o sus familiares paguen por el servicio prestado. La Relatoría se encuentra preocupada por estos factores que victimizan a los migrantes y que en general constituyen delitos autónomos.

271. La Relatoría tiene conocimiento que el 5 de junio de 2003 congresistas del PRI y del PAN presentaron un proyecto legislativo para incrementar las penas contra contrabandistas de personas --penas que actualmente están entre 6 a 12 años-- a de 10 a 25 años de prisión. La legislación también propone la creación de unidades especializadas dentro de la policía. Este proyecto es una respuesta a hechos recientes en los que han perecido migrantes mexicanos al internarse en EUA escondidos en contenedores de carga. En la respuesta del Gobierno de México al presente informe, se indica que la PGR se encuentra trabajando en conjunto con el INM en un anteproyecto de reforma a la LGP. Esta iniciativa incluye dentro de sus objetivos la separación de las sanciones penales de las administrativas, así como la eliminación de la querrela para el ejercicio de la acción penal. La Relatoría espera que este proyecto, así como el anteproyecto en el que se encuentran trabajando la PGR y el INM, contribuyan a iniciar el debate en torno al artículo 138 de la LGP, teniendo en cuenta los comentarios que aquí se hacen. El Gobierno también destacó iniciativas de cooperación internacional en las que participa México dirigidas al intercambio de información de inteligencia en torno al contrabando de personas y a la capacitación de funcionarios sobre la detección de documentos falsos.

## **H. Garantías del Debido Proceso**

272. El análisis que a continuación se presenta retoma la política y práctica migratoria descritas anteriormente y considera la aplicación práctica de las limitaciones del derecho internacional de



los derechos humanos y las garantías de debido proceso. La Relatoría hace referencia, para esta sección, a los elementos presentados en su Segundo Informe de Progreso.<sup>158</sup> Esta sección no sólo se concentra en el marco jurídico; también aborda elementos relativos a la práctica o desarrollo normativo en casos y experiencias concretas. Para ello, la Relatoría elabora su análisis a partir de entrevistas e información recopilada durante su visita a México, y la complementa con otros materiales enviados a la Relatoría para este informe por funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

### **Limitaciones de derechos humanos a las políticas migratorias**

273. En ejercicio de sus atribuciones soberanas, los Estados pueden determinar su política y legislación migratoria, y por ende decidir sobre la entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros de su territorio. No obstante, el derecho internacional de los derechos humanos establece algunas limitaciones. Esta parte analiza la aplicación de dichas limitaciones dentro de las políticas y prácticas migratorias mexicanas.<sup>159</sup>

### **Prohibición al Estado de impedir la salida, entrada o permanencia de sus ciudadanos en el territorio nacional**

274. Las normas que se describen a continuación garantizan el derecho de los nacionales de salir, entrar y permanecer en el territorio nacional. La LGP establece algunos requisitos para la salida de nacionales y extranjeros del territorio mexicano relativos a la documentación que acredite su identidad y que cumplen los requisitos para ingresar al país de su destino. En el caso de trabajadores mexicanos, la legislación exige que demuestren que viajan con un contrato de trabajo y que recibirán un salario suficiente para su manutención (artículos 78 y 79 LGP). El reglamento de la LGP establece la función de la Secretaría de Gobernación de conducir a las personas que están considerando migrar a las autoridades competentes para que obtengan información sobre la demanda laboral en el extranjero y velar porque estas personas sean contratadas conforme a derecho. Las agencias de contratación de mano de obra mexicana solamente pueden operar con autorización previa de la Secretaría de Gobernación (artículos 213 I y 214 Reglamento LGP).

275. Tienen impedimento para salir del país los nacionales y extranjeros que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- 1) se haya girado en su contra orden de presentación, aprehensión o auto de formal prisión;
- 2) se encuentren sujetos a un proceso penal, a menos que tengan autorización del tribunal que conozca la causa;
- 3) hayan sido condenadas penalmente y estén bajo libertad preparatoria o condicional, a menos que tengan autorización de la autoridad judicial competente; y
- 4) se encuentren sujetas a arraigo judicial (artículo 109 Reglamento LGP). No obstante, los arraigos de personas extranjeras ordenados por las autoridades judiciales o administrativas no impiden que se ejecuten las órdenes de expulsión contra esas mismas personas (artículo 129 LGP).

---

<sup>158</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Informe Anual 2000, Pár. 88 – 100.

<sup>159</sup> Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Ibid.*

276. Los nacionales mexicanos que ingresen al territorio mexicano pueden acreditar su nacionalidad a través de varios documentos, o en su defecto con una declaración juramentada (artículo 103 Reglamento LGP). Como se indicó, las personas extranjeras que pretendan ingresar a México deben acreditar su calidad migratoria y deben cumplir los requisitos de sus permisos de internación. En los casos que determine la Secretaría de Gobernación, los extranjeros que intenten salir de México deberán presentar su documentación migratoria.

277. La legislación mexicana considera como repatriados a los nacionales que regresan al país después de haber residido en el exterior durante por lo menos dos años. La Secretaría de Gobernación tiene la función de estimular el retorno de los nacionales y de promover su radicación en lugares donde pueden contribuir con sus conocimientos y capacidades (artículos 81 y 82 LGP). Las normas migratorias contemplan el deber de la Secretaría de Relaciones Exteriores de promover acuerdos para la repatriación segura y ordenada de mexicanos que sean retornados al territorio nacional. Asimismo, la Secretaría de Gobernación debe propender a ofrecer apoyo a los mexicanos repatriados de manera que puedan trasladarse a sus lugares de origen (artículos 216 a 218 Reglamento LGP).

### **Non-refoulement y convención contra la tortura**

278. Los Estados están obligados a ofrecer una oportunidad razonable a las personas para que demuestren su condición de refugiado o para formular una petición de asilo, así como para presentar las razones por las cuales temen ser torturadas si son enviadas a determinado país, incluyendo el de origen. Durante su visita, la Relatoría observó que el marco normativo mexicano da cumplimiento a las limitaciones establecidas por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, así como las Convenciones contra la Tortura de Naciones Unidas y del sistema interamericano.<sup>160</sup> Conforme a la información que la Relatoría recopiló, en México se da cumplimiento a la obligación de non-refoulement y no se deporta a una persona a un país donde haya sido torturada o exista la posibilidad de que lo sea. Este procedimiento lo lleva a cabo la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) con la activa participación del ACNUR. La Relatoría reconoce la tradición de asilo por parte de México, y hace un llamado para que esta tradición se mantenga (Ver Sección II. Fenómeno Migratorio en México).

### **No discriminación**

279. Además de los puestos migratorios en las fronteras, puertos y aeropuertos, las autoridades con competencia en materia migratoria pueden desarrollar las siguientes acciones con el propósito de verificar y vigilar el cumplimiento de las normas:

- 1) llevar a cabo visitas;
- 2) requerir la comparecencia de la persona extranjera ante la autoridad;
- 3) recibir denuncias y testimonios;
- 4) solicitar informes;
- 5) llevar a cabo operaciones de verificación de estatus migratorio en rutas o puntos provisionales; y

---

<sup>160</sup> Con respecto a la ratificación de estos instrumentos por México, ver la sección sobre el fenómeno migratorio en México.

6) obtener los demás medios de prueba para dar cumplimiento a las normas (artículo 151 LGP). El oficio que ordena una operación de verificación en rutas o puntos provisionales debe indicar el personal responsable, la duración de la misma y la zona donde se lleva a cabo. El funcionario responsable de dicha operación tiene la obligación de rendir un informe diario de actividades (artículo 156 LGP).

280. Durante su visita a Chiapas, la Relatoría tuvo oportunidad de entrevistarse con funcionarios de la Policía Federal Preventiva (PFP), quienes explicaron a la Relatoría que sus funciones se relacionan con el fenómeno migratorio en materia de inteligencia y de seguridad regional en los caminos y carreteras, coadyuvando a las funciones de la Secretaría de Gobernación. Los funcionarios de la PFP indicaron que tienen la facultad legal de pedirle sus documentos a cualquier persona y dado que la entrada no autorizada es un delito, el migrante indocumentado está en flagrancia en todo momento. Cuando encuentran a personas sin documentos las ponen a disposición de la Secretaría de Gobernación, y mientras pueden entregarlas al INM las aseguran en garitas. La PFP indicó a la Relatoría que no utilizan ningún criterio especial para revisar vehículos o pedir documentos a las personas; en sus propias palabras, lo hacen “cuando nos hace preguntar a alguien”. En Ciudad Juárez la Relatoría también se entrevistó con la PFP. Los agentes de la PFP indicaron a la Relatoría que reconocen a los migrantes por su forma de hablar.<sup>161</sup>

281. Las razones por las cuales puede negarse el ingreso, permanencia, regreso o cambio de calidad o característica migratoria a una persona extranjera fueron descritas anteriormente (Ver Sección V. Política y Práctica Migratoria). En general, las razones que enumera el artículo 106 del Reglamento de la LGP son específicas. Preocupan a la Relatoría las tres últimas:

6) violen las condiciones de su ingreso y permanencia respecto a las actividades a las que pueden dedicarse o el lugar de su residencia (artículo 34 LGP);

7) se considere lesivo para los intereses económicos de los nacionales; y

8) la autoridad sanitaria indique que la persona padece una enfermedad infectocontagiosa de riesgo para la salud pública o que no se encuentra física o mentalmente sana. Estas tres razones pueden interpretarse de manera amplia y discrecional, resultando en discriminación en contra de personas extranjeras.

282. La limitación respecto del lugar de residencia del extranjero impone una situación más gravosa y discriminatoria, ya que esta persona ve limitada su libertad de movimiento y residencia, restricción que no se impone a un nacional. El Gobierno mexicano, en su respuesta al presente informe, reiteró que las personas extranjeras deben indicar en su documentación migratoria los lugares del territorio nacional que pretenden visitar. El gobierno considera que no se trata de una limitación a la libertad de movimiento. Las personas extranjeras solamente pueden circular y residir en las zonas del territorio nacional para las cuales se les haya autorizado su ingreso y permanencia en el país. Esta restricción no se aplica a los nacionales, algo que a juicio de la Relatoría representa un trato discriminatorio para las personas extranjeras. La segunda limitación, relativa a que la presencia de una persona extranjera pueda ser lesiva para los intereses económicos de los nacionales, pareciera ser una norma muy abierta. El numeral 7 del artículo 106 del Reglamento puede interpretarse de diversas formas y resultar en que a una persona se le niegue el ingreso, permanencia, regreso o cambio de calidad o característica migratoria de manera

---

<sup>161</sup> Al respecto ver Marta Rojas Wiesner, *Los Olores de la Migración* en Entre Redes No. 7, Noviembre 2001, pp.5.

arbitraria. Es muy difícil para un funcionario hacer una valoración económica de esa naturaleza. Finalmente, la última característica de la norma mencionada puede resultar en que se le niegue el ingreso, permanencia, regreso o cambio de calidad o característica migratoria a una persona que en razón de su deficiente estado de salud o discapacidad se encuentre en condiciones de particular vulnerabilidad, y requiera de asistencia y protección.<sup>162</sup>

283. El artículo 107 del Reglamento de la LGP incluye tres razones adicionales por las que puede negarse la permanencia, el regreso al país o el cambio de calidad o característica migratoria a una persona: que no exista reciprocidad internacional, lo exija el equilibrio demográfico nacional, o no lo permitan las cuotas de admisión de extranjeros. Estas tres razones son también muy generales y tienen la potencialidad de redundar en situaciones discriminatorias, ya que otorgan un amplio margen de discrecionalidad. La Relatoría desconoce si han sido aplicadas alguna vez, pero le preocupa que la existencia de normas abiertas pueda resultar en prácticas discriminatorias o arbitrarias.

### **Principio de legalidad**

284. El ingreso o el cambio de categoría migratoria pueden negarse por alguna de las siguientes razones: no exista reciprocidad internacional; razones de equilibrio demográfico nacional; razones de política migratoria; se considere lesivo para los intereses económicos nacionales; haber violado las leyes nacionales o tenga antecedentes de ello en el extranjero; haber violado normas migratorias o no cumplir con los requisitos establecidos en ellas; no encontrarse física o mentalmente sano; y cualquier otra razón que establezca la ley (artículo 37 LGP).

285. De manera similar, la Relatoría considera que esta norma otorga un amplio margen de discrecionalidad a los funcionarios responsables de autorizar el ingreso o cambio de categoría migratoria. En este sentido, esta norma atenta contra el principio de legalidad por cuanto faculta a los funcionarios a aplicar otros criterios además de los requisitos y condiciones de las categorías migratorias.

286. Después de su visita a México, la Relatoría recibió algunos ejemplos de resoluciones emitidas por el INM relativas a procedimientos migratorios. A partir de su revisión, la Relatoría toma nota de que en ellas se cita el fundamento normativo de las atribuciones o facultades del funcionario que expide la resolución para hacerlo, la adecuación de la infracción a las normas migratorias, así como al fundamento normativo de la sanción que se le impone o el beneficio que se le otorga. La Relatoría considera que todo esto hace parte de la adecuada aplicación del principio de legalidad. No obstante, dicho principio no sólo exige que las actuaciones públicas estén fundadas en una norma, sino que dicha norma se adecue a los hechos o situación específica. De allí que la Relatoría se encuentre preocupada por encontrar casos en los que las personas afectadas y aprehendidas o expulsadas dicen desconocer las razones de dichas situaciones. Por ello, es importante que en sus actuaciones orales y escritas las autoridades describan los hechos y citen las normas que se aplican a éstos.

### **Prohibición de expulsiones colectivas**

287. Las normas migratorias mexicanas no hacen mención expresa de la prohibición de las expulsiones colectivas, pero la normatividad es clara en señalar procedimientos individualizados que deben llevarse a cabo en todos los casos. No obstante, al sur del país, las autoridades migratorias han

---

<sup>162</sup> De hecho, este numeral podría ser contrario a la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

establecido un programa que denominan “Repatriación Segura y Ordenada de Migrantes Centroamericanos”.<sup>163</sup> Resulta conveniente resaltar la importancia de la frontera sur y de este programa, porque se calcula que 48% de los ingresos de extranjeros sin documentos migratorios tienen lugar por el Estado de Chiapas.<sup>164</sup> De hecho, de enero a julio de 2002, 36,653 extranjeros indocumentados habían sido asegurados en Chiapas.<sup>165</sup> Como se explicó, el programa consiste en que las personas de origen centroamericano que no tengan autorización para ingresar o hayan violado las condiciones de su autorización para ingresar a México que sean aprehendidas por las autoridades son conducidas al sur del país y devueltas en buses a sus países de origen. En julio de 2002, según el INM entre 400 y 500 personas eran expulsadas diariamente por el puesto fronterizo de Talismán y otras 10 personas que no eran nacionales centroamericanos eran transportadas a la Estación Migratoria de Iztapalapa para continuar su procedimiento migratorio. De enero a julio de 2002, 33,619 guatemaltecos, 21,805 hondureños, 604 nacionales de Nicaragua y 10,690 salvadoreños habían sido expulsados de México mediante el programa de repatriación segura y ordenada.<sup>166</sup> En la respuesta al presente informe, el Gobierno mexicano indicó que los Grupos BETA han reforzado la vigilancia de los puntos de expulsión donde verifican las expulsiones y proporcionan atención a las personas sobre sus derechos y los riesgos potenciales del viaje con el propósito de intentar desalentarlos de reintentar el viaje.

288. La Relatoría tuvo la oportunidad de visitar la Estancia Migratoria de Tapachula y de observar la forma en que se llevan a cabo dichas expulsiones por el puesto fronterizo de Talismán. Las personas aprehendidas por las autoridades no son objeto de un procedimiento individualizado. Brevemente, el procedimiento es el siguiente: cuando las autoridades realizan acciones de control y verificación solicitan documentos de identidad a las personas que parecen ser extranjeras o migrantes; si las personas no tienen documentos en regla son aprehendidas y conducidas a la Estancia Migratoria en Tapachula, desde donde son expulsadas de México. No se profieren resoluciones para cada persona, ni se levanta un acta de las respuestas de la persona a las preguntas formuladas.

289. En Tapachula, el INM se limita a indagar por el nombre de la persona, con el cual elaboran unas planillas o listados de salida, a partir de los cuales las personas son transportadas en buses que los conducen a la frontera. El Delegado del INM en Chiapas explicó a la Relatoría que estas personas ingresaron de manera no autorizada y que serían sancionadas con una multa, pero como no tiene recursos económicos para pagarla, son asegurados hasta por 36 horas. La Relatoría observó que no existe una resolución donde se sancione a cada persona por su ingreso no autorizado. A juicio de la Relatoría, este procedimiento no incluye ni respeta las garantías mínimas del debido proceso que se describen a continuación. Esta situación ha llevado en algunos casos a que nacionales mexicanos sean confundidos con extranjeros y sean expulsados por no portar sus documentos de identidad.<sup>167</sup>

290. El programa de repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos es en parte financiado por el Servicio de Inmigración de EUA. Desde Tapachula, las personas migrantes salen en buses según su país de origen. Las expulsiones tienen lugar de 7 a.m. a 9 p.m. en buses en los que viaja un agente del INM. Las personas que dicen ser guatemaltecas o que tienen el documento CA4

---

<sup>163</sup> Se realizó una prueba piloto del programa en junio de 2001 y se encuentra funcionando desde enero de 2002.

<sup>164</sup> Ver Dirección General de Comunicación Social del INM, Dignificar Estancias Migratorias del INM, Prioridad en 2003: Carral Cuevas – Boletín No. 002/03, enero 7 de 2003.

<sup>165</sup> Información del INM suministrada por el Delegado del INM en Chiapas.

<sup>166</sup> Información del INM suministrada por el Delegado del INM en Chiapas.

<sup>167</sup> Ver Fotografía de la Comisionada con dos mexicanos que fueron confundidos con extranjeros del 30 de agosto de 2002 en <http://www.inami.gob.mx/paginas/galeria/651005.htm> y Foro Migraciones, Los Procedimientos y las Condiciones de las Personas Migrantes en Situaciones de Detención en México (versión Preliminar), abril de 2003, p. 20.

(documento que autoriza el libre tránsito dentro de los países centroamericanos) son expulsadas y transportadas hasta el puesto fronterizo de El Carmen. Las demás personas viajan en otros buses llevándolas a sus países de origen. Los nacionales de El Salvador, Honduras y Nicaragua pasan por El Carmen, donde se baja el agente del INM y se suben agentes de vigilancia de una empresa privada que los deben custodiar hasta los puestos fronterizos de sus respectivos países. No obstante, la Relatoría tuvo oportunidad de dialogar con autoridades migratorias de El Salvador, Honduras y Nicaragua, quienes afirman que esas personas no son recibidas en los puestos migratorios de cada país, y pese a recibir los listados de personas por parte de las autoridades mexicanas no están en posibilidad de afirmar que esas personas llegaron a sus puestos fronterizos e ingresaron a sus países de origen.

### **Quantum del debido proceso**

291. El artículo 1(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de garantizar y proteger los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento. Mediante la ratificación de la Convención, el Estado mexicano ha asumido dicha obligación y no puede bajo ninguna circunstancia pretender imponer limitaciones a los derechos allí garantizados escudándose en el ejercicio de su soberanía. Los artículos 8 y 25 de la Convención Americana hacen parte del marco normativo relativo a las garantías judiciales y protección judicial de los derechos humanos. “En sus propios términos, estos dos artículos se aplican a toda situación en que se deba determinar el contenido y alcance de los derechos de una persona sometida a la jurisdicción del Estado parte, ya sea que se trate de materias penales, administrativas, fiscales, laborales, de familia, contractuales o de cualquier otra índole. Por lo tanto, estas normas constituyen un piso mínimo de debido proceso al que tienen derecho todos los inmigrantes cualquiera sea su situación”<sup>168</sup>.

292. La Relatoría ha insistido en que en todo procedimiento administrativo o judicial en el que se encuentren en juego los derechos o intereses de un trabajador migratorio debe regir un quantum de debido proceso. Este quantum de debido proceso debe ser acorde con los intereses o derechos que se encuentran en juego en el respectivo procedimiento. Dentro de los procedimientos aplicables a los trabajadores migratorios, sin duda los relativos al status migratorio tienen la mayor trascendencia, en tanto determinan para estas personas y sus familias la posibilidad de permanecer en un país distinto al de su origen nacional. Por ello, la Relatoría considera oportuno considerar los elementos del debido proceso aplicables a los procedimientos migratorios, tanto para el ingreso y permanencia de extranjeros como para su expulsión o deportación en México.

### **Adjudicador imparcial y responsable**

293. La facultad de imponer las sanciones administrativas previstas en la LGP compete al Secretario y Subsecretario de Gobernación y al Comisionado del INM. Esta facultad es delegable (artículos 219 y 220 Reglamento LGP). Mediante Acuerdo del 15 de diciembre de 1999, el Comisionado del INM delegó facultades para resolver los procedimientos migratorios y ejercer varias funciones en la Coordinación de Regulación de Estancia, el Coordinador de Control de Migración, el Coordinador Jurídico, y los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de cada uno de ellos. Por otra parte, se delega en el Coordinador de Regulación de Estancia del INM la facultad para resolver múltiples solicitudes y situaciones. Esta delegación de funciones implica que muchas de las funciones descritas en este informe en cabeza del Secretario de Gobernación

---

<sup>168</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Informe Anual 2000, Pár. 90.

han sido transferidas a los funcionarios anteriormente mencionados. Las sanciones deben imponerse mediante resolución, debidamente motivada, la cual debe tener en cuenta lo siguiente:

- 1) los daños producidos o que puedan producirse;
- 2) la intención de cometer la acción u omisión que constituye la infracción;
- 3) la naturaleza y gravedad de los hechos;
- 4) si se trata de una conducta reiterada por parte del infractor; y
- 5) la situación económica del infractor (artículo 221 Reglamento LGP).

### **Derecho a ser oído**

294. Cuando se requiera la comparecencia de una persona deberá citársela por escrito, indicando el motivo para ello, el lugar, hora y fecha en que debe presentarse, los hechos que se le imputan y su derecho a presentar pruebas o alegatos (ver aparte sobre no discriminación en esta sección). La audiencia debe llevarse a cabo en un plazo máximo de 30 días hábiles a partir de la notificación de la misma. A partir de la notificación y hasta que tenga lugar la audiencia, la persona interesada o su representante pueden presentar pruebas y manifestar lo que a su derecho convenga. Debe levantarse un acta de la audiencia. La persona debe ser advertida sobre las consecuencias de su no comparecencia. En este caso, se presume la veracidad de los hechos que se le imputan y se le imponen las sanciones correspondientes (artículos 154 y 155 LGP y 113 Reglamento LGP).

295. La persona que es asegurada en una estación migratoria debe rendir una declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos. La persona es informada sobre los hechos que se le imputan, su derecho a presentar pruebas y a alegar lo que a su derecho convenga (artículo 209 V Reglamento LGP y artículo 22 del Acuerdo Relativo a las Estaciones Migratorias de noviembre 26 de 2001).

296. Al revisar las resoluciones mediante las cuales se dictan órdenes de expulsión, la Relatoría observa que no se incluye información como la fecha de ingreso a México o la fecha en la que fue privado de la libertad por las autoridades mexicanas. Asimismo, la información que aparece en la resolución sobre la infracción que cometió es muy vaga.<sup>169</sup> Las resoluciones omiten mencionar cuál fue la respuesta de la persona a las infracciones que se le imputan. Este elemento contribuiría a garantizar el derecho a ser oído, ya que el funcionario estaría obligado a incluir los descargos o aceptación de la falta administrativa dentro de la resolución. Además, esto facilitaría la revisión y el recurso de amparo. Por otra parte, en la resolución no se indica que la misma está sujeta al recurso de revisión, procedimiento que en cambio se observó en las comunicaciones de la COMAR en las que se determina que una persona no reúne las condiciones para obtener la condición de refugiado. La Relatoría considera que sería oportuno incluir en la resolución la información a la que se hizo mención, así como precisar o describir de manera más detallada los hechos constitutivos de la infracción a las normas migratorias. Igualmente, en dichas resoluciones debe indicarse que tiene derecho a ser oído nuevamente, mediante la interposición del recurso de

---

<sup>169</sup> Por ejemplo, en un caso se indica “proporcionó a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria”; otra resolución señala “toda vez que usted habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales, a las que se condicionó su estancia se encuentra ilegalmente en el mismo.”; o “toda vez que usted realizó actividades no autorizadas”.

revisión. Esto no sólo contribuiría al respeto y garantía del derecho a ser oído por la autoridad que emitió la resolución, sino por aquella que eventualmente conozca el recurso de revisión de la misma.<sup>170</sup> Por último, la Relatoría recomienda que la persona que es objeto del procedimiento migratorio reciba una copia del acta relativa a la declaración que rindió.

### **Información, traducción e interpretación**

297. El procedimiento descrito en las normas migratorias prevé la información y traducción a la persona extranjera que ha sido privada de la libertad en razón de su situación migratoria. Cuando se le toma una declaración, se le informa a la persona sobre los cargos que se le imputan, su derecho a presentar pruebas y a alegar lo que a su derecho convenga. Si es necesario, se utiliza un traductor para llevar a cabo la audiencia. También se le informa a la persona sobre su derecho de nombrar un representante o persona de su confianza para que lo asista. Por último, la persona privada de la libertad tendrá derecho a acceder a su expediente (artículo 209 V Reglamento LGP).<sup>171</sup>

298. Durante su visita a la Estación Migratoria de Iztapalapa la Relatoría tuvo oportunidad de preguntar a las personas detenidas por sus procedimientos migratorios. En general, la Relatoría encontró que las personas afirmaban desconocer cuál era su situación migratoria y en qué etapa o procedimiento se encontraban. A pesar de que las normas indican lo contrario, las personas detenidas no tenían copia de la declaración que habían rendido ante las autoridades migratorias. Otras personas incluso desconocían la razón por la cual habían sido aprehendidas cuando sus documentos migratorios se encontraban en regla. La Relatoría toma nota de que esta situación es reiterada en tanto conoce otros casos similares.<sup>172</sup>

299. Mediante la Circular 010/99 de abril de 1999, el Director del INM dictó lineamientos relativos a los procedimientos migratorios para las personas privadas de su libertad. Se prevé la asistencia de un tercero en el caso en que la persona extranjera no hable español. Pero la Circular 010/99 no especifica quién es ese tercero. El INM informó a la Relatoría que después de su visita había contratado un intérprete de inglés y otro de mandarín. La Relatoría insta a las autoridades migratorias a hacer esfuerzos similares con intérpretes de muchos otros idiomas. El Estado tiene el deber de prestar el servicio de traducción e interpretación a las personas que se encuentran bajo procedimientos migratorios. La traducción e interpretación debe incorporarse como un elemento esencial de los procedimientos migratorios en México.

300. En las resoluciones de órdenes de expulsión que la Relatoría tuvo la oportunidad de revisar observó que no aparece la indicación de que fueron notificadas a las personas objeto de las mismas. En cambio, la Relatoría constató que otras resoluciones son debidamente notificadas tales como las que conceden la custodia provisional.

---

<sup>170</sup> Al respecto ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 49/99, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Alberto Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, Caso 11.610, abril 13 de 1999, pág. 46-63.

<sup>171</sup> Acorde con el derecho de acceso a la documentación e información establecido en los artículos 33 a 34 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>172</sup> La Relatoría tiene conocimiento de un grupo de nacionales brasileños que se encontraban detenidos, a pesar de que alegaban tener sus documentos en regla y que no tenía copia de la declaración rendida ante las autoridades migratorias. Al respecto ver escrito de Marta Villarreal, del Área Legal de Sin Fronteras dirigido a Roberto Aguilera, Coordinador de Control y Verificación del INM del 20 de agosto de 2002 sobre Juanita Ramos Caldevia Machado y otros. La Relatoría tiene conocimiento de que estas personas fueron puestas en libertad a raíz de la intervención de Magdalena Carral, Comisionada del INM.



## **Representación legal**

301. Las personas que acrediten su interés jurídico pueden comparecer directamente o mediante un apoderado legalmente autorizado en los procedimientos migratorios. Las comunicaciones (denominadas promociones en México) dirigidas a la Secretaría de Gobernación deben ser firmadas por la persona interesada o su representante legal (artículos 147 y 148 LGP). A partir de la notificación de la audiencia y hasta que ésta tenga lugar, el representante de la persona citada puede presentar pruebas o manifestar lo que a su derecho convenga (artículo 113 II Reglamento LGP).

302. De acuerdo al marco normativo mexicano, cuando una persona es asegurada en una estación migratoria se le permite comunicarse con la persona que solicite. Esto incluye la posibilidad de comunicarse con su representante legal, si lo tuviere. Igualmente, cuando una persona es aprehendida y se le toma su declaración mediante acta, se le informa que tiene el derecho de nombrar a un representante o persona de su confianza para que lo asista durante el procedimiento migratorio. Igualmente, la persona que se encuentra detenida tiene derecho a ser visitada en la estación migratoria por su representante o persona de su confianza, entre otras personas, (artículo 209 Reglamento LGP). De igual forma, el acuerdo relativo a las estaciones migratorias establece el deber de facilitar el acceso a dichas instalaciones a los representantes legales de las personas que se encuentren aseguradas. La Relatoría ha tenido conocimiento de ocasiones en las cuales organizaciones de la sociedad civil han tenido dificultades para ingresar a la Estación Migratoria, entrevistarse con personas a quienes están asistiendo o con otras personas que estarían interesadas en recibir asistencia legal.<sup>173</sup>

303. El derecho a la representación legal se hace efectivo cuando existen los medios para obtener esa representación legal. En el caso de México, la Relatoría entiende que limitaciones presupuestarias no hacen posible que existan defensores de oficio. Igualmente, la Relatoría quiere recordar que la CIDH indicó que la presencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no constituye representación judicial que garantice el derecho de defensa, ya que los funcionarios de dicho organismo no pueden representar legalmente a una persona extranjera en dichos procedimientos, porque su rol es más bien el de observadores.<sup>174</sup>

## **Revisión judicial**

304. Contra las decisiones de las autoridades migratorias procede el recurso de revisión, y contra la decisión en dicho recurso es posible interponer un recurso de amparo. A continuación se explican dichos recursos. El recurso de amparo constituye la revisión judicial de las resoluciones proferidas por los funcionarios del INM.

305. Las resoluciones que dictan las autoridades migratorias son actos administrativos y, por lo tanto, deben contener los elementos y requisitos de los actos administrativos señalados por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en adelante LFPA). El recurso de

---

<sup>173</sup> Al respecto ver la comunicación de Marta Villarreal, del Area Legal de Sin Fronteras, a Roberto Aguilera Hernández, Coordinación de Control y Verificación Migratoria del INM del 8 de abril de 2002, y comunicación de Fabienne Venet, Directora de Sin Fronteras, al mismo funcionario del 24 de abril de 2002, y los oficios de respuesta de dicho funcionario identificados con los números 1909 y 1911 del 30 de abril de 2002.

<sup>174</sup> Al respecto ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 49/99, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Alberto Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, Caso 11.610, abril 13 de 1999, pág.75-76.

revisión contra las resoluciones que dictan las autoridades migratorias se rige por la LFPA.<sup>175</sup> Dicha norma establece la posibilidad de interponer el recurso de revisión contra los actos o resoluciones de las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo o a una instancia o resuelvan un expediente (artículo 86 LFPA y artículo 227 Reglamento LGP). También se puede intentar la vía jurisdiccional, cuando ello sea procedente (artículo 83 LFPA). El recurso de revisión puede interponerse en los quince días siguientes a la notificación de la resolución (artículo 85 LFPA) y debe resolverse en un término máximo de 60 días calendario. Por otra parte, cuando se niegue el ingreso o cambio de calidad migratoria por alguna de las razones del artículo 37 de la LGP,<sup>176</sup> las autoridades pueden ordenar la reposición del procedimiento o la emisión de una nueva resolución, con respeto al principio de legalidad y las garantías del debido proceso (artículo 228 Reglamento LGP).

306. El recurso de amparo procede contra la decisión que resuelve el recurso de revisión.<sup>177</sup> El recurso de amparo se presenta ante una autoridad judicial. La interposición del recurso de amparo no resulta en la suspensión de la disposición administrativa.<sup>178</sup> La persona agraviada o su representante legal pueden interponer un amparo indirecto en cualquier tiempo (artículo 22 II Ley de Amparo). Resulta oportuno resaltar que las decisiones de los Tribunales Colegiados de Circuito sostienen posiciones contrarias con respecto a que los extranjeros, sin perjuicio de su condición o categoría migratoria, gocen de legitimación para acudir al juicio de amparo.<sup>179</sup> Por otra parte, es importante indicar que es posible presentar una demanda de amparo por correo.<sup>180</sup>

307. La Relatoría se encuentra preocupada al encontrar la posibilidad de que una persona que no tenga su situación migratoria en regla no puede presentar un recurso de amparo para solicitar la revisión judicial de una resolución proferida por las autoridades migratorias. De acuerdo a la Convención Americana (artículo 25), las personas extranjeras independientemente de su estatus migratorio deben tener acceso a un recurso judicial efectivo para controvertir las decisiones de las autoridades migratorias. La Relatoría observó en las resoluciones que profieren órdenes de expulsión que no se indica que es posible interponer recurso de revisión contra las mismas.<sup>181</sup>

### **Acceso consular**

308. El ordenamiento mexicano prevé que cuando una persona se encuentra privada de la libertad en una estación migratoria se le debe notificar de inmediato a su representante consular acreditado en México y en caso de que no tenga documentos de viaje e identidad, se solicitará que se le expidan (artículo 209 III Reglamento LGP). Mediante una circular se describe el

---

<sup>175</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994, reformada por los decretos del 24 de diciembre de 1996, 19 de abril de 2000 y 30 de mayo de 2000.

<sup>176</sup> Ver *supra* sección sobre medidas de control migratorio, en la cual se describen las razones enunciadas en el artículo 37 de la LGP.

<sup>177</sup> Ver artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley de Amparo.

<sup>178</sup> Tesis Jurisprudencial 1228, Apéndice de 1995, 5a Epoca, Tomo III, Parte HO, p.964.

<sup>179</sup> Tesis Jurisprudencial I.9o.T.6 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Epoca, Parte II, julio de 1995, p.234; Tesis Jurisprudencial VIII.2o.6 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Epoca, Parte I, abril de 1995, p.151; y Tesis Jurisprudencial (sin número), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 8a Epoca, Parte XIII, junio, p.573.

<sup>180</sup> Tesis Jurisprudencial P./J 2/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 8a Epoca, Parte 86-2, febrero de 1995, p.9 y Tesis Jurisprudencial 212, Apéndice de 1995, 8a Epoca, Tomo VI, Parte SCJN, p.145.

<sup>181</sup> La Relatoría tiene conocimiento de las comunicaciones enviadas por los representantes legales de Edgar Hincapie Gil a Roberto Aguilera, Coordinador de Control y Verificación del INM del 10 y 22 de septiembre de 2002, y de la respuesta de dicho funcionario mediante oficio 4996 de septiembre 27 de 2002.

procedimiento respectivo, conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la Opinión Consultiva OC-16 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>182</sup> De igual forma, el acuerdo relativo a las estaciones migratorias de 2001 establece el deber de facilitar el acceso a dichas instalaciones a los representantes diplomáticos o consulares.

309. Las personas privadas de la libertad deben ser informadas sobre su derecho a comunicarse con la autoridad consular de su país y a solicitar y recibir asistencia de ella. Uno de los elementos fundamentales de la asistencia consular es la voluntad de la persona a la que se va a prestar la asistencia; de allí que deba consultársele previamente tanto para informar al consulado, como por parte de éste para prestarle asistencia.<sup>183</sup> La Relatoría tiene información sobre un caso en particular de dos solicitantes de asilo cuyo consulado fue informado sobre su presencia, pese que ellos no habían sido consultados previamente.<sup>184</sup>

310. De manera reiterada, la Relatoría tuvo oportunidad de conocer incidentes en los que las representaciones consulares acreditadas en México no prestan asistencia de manera ágil y eficaz a sus nacionales. Asimismo, la Relatoría conoció otros casos en los que la ausencia de representación consular repercute en que las personas que deben ser expulsadas permanecen detenidas durante días e incluso meses a la espera de la expedición de sus documentos de viaje. En este sentido, la Relatoría observó que los funcionarios mexicanos informan a las representaciones diplomáticas y consulares sobre la presencia de sus nacionales, su solicitud de asistencia o la necesidad de que les sean expedidos los documentos de viaje. No obstante, se constata que algunos Estados no prestan asistencia consular a sus nacionales de manera adecuada y expedita.

## **I. Libertad Personal**

311. La Relatoría considera oportuno referirse a la privación de la libertad de las personas migrantes en México, en tanto hace parte de los procedimientos migratorios a los que se encuentran sometidas buena parte de las personas que infringen las normas migratorias, entre ellas los trabajadores migratorios. La privación de la libertad de las personas migrantes debe hacerse observando las limitaciones y garantías del artículo 7 de la Convención Americana. La Relatoría utiliza dicho parámetro normativo para describir y analizar los procedimientos de privación de libertad así como las condiciones de detención de las personas en México desde un punto de vista normativo y fáctico, tomando en cuenta la información recabada por la Relatoría durante su visita y con posterioridad a la misma.

### **Privación de la libertad**

312. El criterio para asegurar o privar de la libertad a una persona extranjera es que ella esté infringiendo las normas migratorias y que esa situación amerite que sea expulsada del territorio mexicano. Una persona extranjera puede ser privada de la libertad en desarrollo de las operaciones de verificación y control migratorio en puertos, aeropuertos y puestos fronterizos, así como de las demás acciones con el mismo fin que establece el artículo 151 LGP (Ver parte sobre no discriminación en Sección VII. Garantías del Debido Proceso y parte sobre medidas de control migratorio en Sección V. Política y Práctica Migratoria). Una persona también puede ser asegurada en desarrollo de un procedimiento de verificación migratoria cuando se determina que está violando las normas migratorias.

---

<sup>182</sup> Ver Circular 010/99 de junio 4 de 1999.

<sup>183</sup> Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16, pár. 90.

<sup>184</sup> La Relatoría se abstiene de divulgar sus nombres para proteger sus intereses.

313. Inmediatamente después que una persona extranjera es asegurada debe ponerse a disposición de la autoridad competente. La persona aprehendida debe ser conducida inmediatamente a la estación migratoria donde debe quedar a disposición del responsable de la misma, el cual tiene el deber de comunicarlo por escrito a sus superiores jerárquicos (artículos 152 LGP, y 199 y 207 Reglamento LGP). En los casos en los que se ordene el aseguramiento y la persona no sea trasladada a la Estación Migratoria de la Ciudad de México, la autoridad que ordene el aseguramiento debe llevar a cabo todas las diligencias hasta la emisión de la resolución que ordena su expulsión (Circular 010/99). En la práctica, las personas extranjeras son aprehendidas y pueden permanecer privadas de la libertad en establecimientos carcelarios por algunos días hasta tanto sean trasladados a las estancias o estación migratoria.

314. Conforme al procedimiento migratorio en México, la privación de la libertad puede continuar después de que la autoridad migratoria profiera la orden de expulsión cuando ésta no pueda llevarse a cabo por circunstancias ajenas a dicha autoridad. En ese caso se debe ampliar el término de la privación de la libertad (artículo 211 I Reglamento LGP). Un extranjero con residencia legal o una persona de nacionalidad mexicana puede solicitar que la persona con orden de expulsión pendiente sea puesta en libertad bajo su custodia hasta tanto se ejecute la orden de expulsión (artículo 211 II Reglamento LGP).

315. La Relatoría se encuentra preocupada en torno a denuncias que recibió durante su visita y con posterioridad a ella en relación a abusos físicos y verbales contra las personas migrantes cuando son aprehendidas por las autoridades mexicanas, así como durante el tiempo en que se encuentran privadas de la libertad en las Estancias y Estación Migratoria.<sup>185</sup> En este sentido, la Relatoría ha insistido en el deber del Estado de respetar y garantizar la integridad personal, lo cual incluye propender y evitar que las autoridades atenten contra o vulneren la integridad personal de las personas migrantes, y el deber de investigar y sancionar las violaciones que sean denunciadas. En este sentido, la Relatoría ha tenido conocimiento de varios incidentes de esta naturaleza y con fundamento en ellos exhorta al INM, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República a actuar con diligencia y prontitud con el propósito de establecer si efectivamente ocurrieron abusos, y de ser así, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas.

### **Procedimientos para las personas aseguradas**

316. El Reglamento de la LGP establece los siguientes procedimientos y elementos que deben llevarse a cabo y ofrecerse a la persona que se encuentra asegurada en una estación migratoria:

- 1) se le practica un examen médico;
- 2) se le permite comunicarse por teléfono o cualquier otro medio con la persona que solicite;

---

<sup>185</sup> Por ejemplo, la Relatoría conoce el caso de abusos físicos contra Griselda Morales y Tomás Castro, quienes interpusieron la denuncia respectiva en septiembre de 2002, expediente administrativo DE/244/02. La Relatoría desconoce el resultado de dicha denuncia. La Relatoría conoce el caso de agresiones físicas contra Luis Castillo Sepúlveda, que actualmente se encuentra en etapa de conciliación, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que fue denunciado penalmente contra un funcionario del INM, identificado con la causa penal 71/2002, y contra los agentes de policía auxiliar adscritos a la Estación Migratoria mediante denuncia penal FSP/AT3/1261/02-07.

- 3) se notifica a la representación consular acreditada en México de esa persona y en caso de que carezca de documentos de viaje e identidad, se solicita la expedición de los mismos;
- 4) se hace un inventario de sus pertenencias, las cuales quedan en depósito durante su aseguramiento;
- 5) se le toma una declaración mediante acta administrativa, en presencia de dos testigos, indicándole los hechos que se le imputan, su derecho a presentar pruebas y a alegar lo que a su derecho convenga. Al momento de levantar el acta se le indica que tiene el derecho de nombrar un representante que lo asista en el procedimiento en su contra y que tendrá acceso a su expediente;
- 6) en la estación migratoria se le debe ofrecer un “espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica”;
- 7) tiene derecho a ser visitado por sus familiares y representante o persona de su confianza;
- 8) las familias deben ser alojadas en la misma instalación y se les debe permitir la convivencia diaria;
- 9) cuando se le autoriza la salida o libertad, se le devuelven las pertenencias que tenía al momento de su ingreso (artículo 209 Reglamento LGP). Mediante la Circular 010/99 de abril de 1999, el Director del INM dictó lineamientos relativos a los procedimientos migratorios en los que se encuentra la persona asegurada o privada de su libertad. En general, los lineamientos reiteran los procedimientos descritos anteriormente y desarrollan otros aspectos de manera más detallada.

### **Estación y estancias migratorias**

317. En México son privadas de la libertad un número significativo de personas, tanto en la Estación Migratoria de Iztapalapa como en las Estancias Migratorias que se encuentran en diversos lugares del territorio nacional.<sup>186</sup> Mientras que la Estación Migratoria está concebida y opera como un lugar de detención en el que permanecen las personas durante largos períodos, las Estancias son --como su nombre lo indica-- lugares de paso y de permanencia muy corta de personas detenidas, ya sea porque van a ser expulsadas de manera inmediata o mientras se organiza su traslado a Iztapalapa, según lo explicó el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Relatoría durante su visita.<sup>187</sup>

318. La LGP faculta a la Secretaría de Gobernación para establecer estaciones migratorias con el propósito de alojar a las personas extranjeras bajo medida de aseguramiento mientras son deportadas, o para su estancia provisional en caso de que no puedan cumplir con algún requisito al momento de la revisión de su documentación. Las estaciones migratorias se encuentran a cargo del INM. La custodia de las personas aseguradas y la vigilancia de las estaciones migratorias

---

<sup>186</sup> La Relatoría recibió información divergente con respecto al número de estancias migratorias que existen en México. En algunas ocasiones las autoridades se refirieron a 29 estancias, en otras oportunidades se habla de 34, y en otras la cifra fluctúa entre o está muy cercana a esos dos números.

<sup>187</sup> Algunos funcionarios indicaron a la Relatoría que una persona no puede permanecer detenida en una estancia migratoria más de 3 horas.

corresponden al personal adscrito a la respectiva estación o estancia. En las estaciones migratorias se encuentran privadas de la libertad las personas a quienes se les haya autorizado el ingreso de forma provisional o aquellas que deban ser expulsadas. Los lugares de reclusión para personas sentenciadas no pueden habilitarse como estaciones migratorias (artículos 71 LGP y 94 Reglamento LGP).

319. El acuerdo relativo a las estaciones migratorias del 26 de noviembre de 2001 establece que las instalaciones de las estaciones migratorias deben ser suficientes para dar alojamiento a las personas aseguradas. Dicho acuerdo prevé la separación de hombres y mujeres, así como un área para familias, otras para enfermos psiquiátricos e infectocontagiosos. El personal de custodia de los dormitorios de mujeres deben ser mujeres. Por otra parte, a las personas detenidas o aseguradas se les debe asignar un dormitorio y hacerles entrega de un colchón cobertor y artículos de aseo personal. Las personas detenidas tienen derecho a recibir alimentación tres veces al día.<sup>188</sup>

320. En su visita a las Estancias Migratorias en Tapachula y Ciudad Juárez, la Relatoría observó que, si bien hombres y mujeres permanecen asegurados en áreas diferentes, son custodiados en casi la totalidad de los casos por personal masculino. En la Estación Migratoria de Iztapalapa sí se observó que las mujeres eran custodiadas por personal femenino. A juicio de la Relatoría, esta situación desconoce estas normas y pone a las mujeres privadas de libertad en condiciones de mayor vulnerabilidad.

321. El Secretario de Gobernación expide las normas relativas a las estaciones, que deben contemplar: el propósito del aseguramiento, la duración máxima de la permanencia de las personas aseguradas y el respeto a los derechos humanos de las personas aseguradas (artículo 208 Reglamento LGP). En ejercicio de esta facultad, fue expedido un “Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM” del 26 de noviembre de 2001. Dicho acuerdo prohíbe expresamente:

- 1) cualquier acción u omisión contra la integridad física o moral de las personas aseguradas;
- 2) condiciones que resulten en un trato discriminatorio contra las personas aseguradas;
- 3) el suministro de drogas (enervantes, psicotrópicas o sustancias tóxicas) y de medicamentos que no hayan sido recetadas por un médico;
- 4) el comercio, introducción, posesión y uso de armas de fuego, instrumentos punzo cortantes, explosivos, teléfonos celulares y cualquier objeto que ponga en peligro el orden y la seguridad en las estaciones migratorias;
- 5) el ingreso de personas que no tengan pase de visita autorizado por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria o el Jefe de la estación migratoria;
- 6) expresiones y actitudes ofensivas contra las personas aseguradas y sus visitantes; y
- 7) las demás previstas en las normas. Como se describe más adelante, las autoridades migratorias han tenido serias dificultades para verificar que estas normas se cumplan en la Estación Migratoria de Iztapalapa.

---

<sup>188</sup> Ver artículo 26 del Acuerdo Relativo a las Estaciones Migratorias del 26 de noviembre de 2001.

322. El INM elaboró y debe poner a disposición de las personas aseguradas un documento que se denomina “Derechos y Reglas de Convivencia del Extranjero en la Estación Migratoria”. Las reglas incluyen: el deber de tratar de manera respetuosa a las autoridades migratorias; el deber de denunciar cuando hayan sido víctimas de una agresión física; el derecho a ponerse en contacto con la representación consular conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; el derecho de llamar por teléfono (tienen un espacio de 6 horas diarias para hacerlo); el derecho a ser recibido y atendido por el Jefe de la Estación Migratoria cuando lo estime conveniente para recibir información sobre su situación actual y su fecha probable de salida del país; el derecho a recibir visitas de sus familiares y amigos, previa autorización de la jefatura de la Estación Migratoria; y el derecho a un espacio digno, a recibir alimentos, enseres para su aseo personal y atención médica, si lo requiere. También hacen parte de las reglas el deber de convivir con respeto y cordialidad con las demás personas detenidas; cumplir el horario; depositar todas las pertenencias al momento de su ingreso; y estar sujeto a una medida disciplinaria si infringe las reglas aquí mencionadas. El acuerdo del 26 de noviembre de 2001 establece que cuando las personas no hablen español o no puedan leer, se les debe auxiliar con un traductor o intérprete.

323. El acuerdo relativo a las estaciones migratorias del 26 de noviembre de 2001 establece que el personal de custodia debe revisar físicamente a los asegurados y sus dormitorios. Las mujeres detenidas deben ser revisadas por personal femenino. El mismo acuerdo establece la facultad de las autoridades migratorias para tomar las medidas necesarias para proteger la estación migratoria en caso de resistencia organizada, motín, agresión al personal o disturbios. Asimismo, se establece la facultad del personal para “tomar las medidas pertinentes” cuando se está ante una situación que ponga en peligro la seguridad del recinto, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas que correspondan.

324. El acuerdo relativo a las estaciones migratorias también enumera las infracciones que ameritan una sanción disciplinaria, así como las sanciones. Dicho acuerdo establece también algunos requisitos de los procedimientos disciplinarios. Además de que debe escucharse a la persona que se va a sancionar, el acuerdo establece el deber de anexar al expediente de dicha persona información relativa al procedimiento disciplinario y la sanción expuesta.

325. En abril de 1999, el Director del INM expidió la Circular 009/99 relativa a la atención de la salud de las personas privadas de la libertad en los traslados y durante su permanencia en la Estación Migratoria. La circular describe el procedimiento que debe llevarse a cabo para trasladar una persona con padecimientos de salud, de manera que se le ofrezca la atención médica que requiere. De igual forma, el acuerdo relativo a las estaciones migratorias de 2001 establece el deber de incluir un certificado médico de ingreso a partir de un examen médico de ingreso. En caso de que la persona requiera atención médica especializada, deben tomarse las medidas apropiadas. El mismo acuerdo contempla en una sección los procedimientos y deberes relativos a la atención médica de las personas privadas de la libertad en las estaciones migratorias.

326. El acuerdo relativo a las estaciones migratorias se refiere al trabajo social, para el cual se debe contar con un espacio físico dentro de la Estación Migratoria. El personal responsable del trabajo social tiene dentro de sus funciones las siguientes: elaborar un primer diagnóstico de aquellas personas que en razón de su origen nacional y su condición socioeconómica sean proclives a permanecer en la Estación por un tiempo prolongado, y prestar atención y seguimiento a las personas que soliciten se les reconozca la condición de asilado o refugiado. A partir del diagnóstico elaborado por el personal, el Jefe de la Estación Migratoria puede desarrollar acciones dirigidas a ponerse en contacto con familiares o amigos del asegurado o a buscar donaciones de ropa para las personas aseguradas.

327. La Coordinación de Control y Verificación Migratoria o el Jefe de la Estación tienen la facultad de autorizar las visitas y extender los pases correspondientes. Conforme al Acuerdo relativo a las Estaciones Migratorias de noviembre 26 de 2001, solamente se puede recibir visitas de: familiares o amigos (éstos últimos deben acreditar su estancia legal en México), su cónyuge o compañero permanente, autoridades, representaciones consulares, organizaciones no gubernamentales, su representante legal y los ministros de culto religioso. El acuerdo señala días de la semana, horarios de visita y duración de las mismas.

328. La Coordinación de Control y Verificación Migratoria debe visitar periódicamente las estaciones migratorias con miras a supervisar y evaluar su adecuado funcionamiento. Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos también puede visitar y verificar las condiciones de detención de las personas migrantes dentro del marco de sus funciones. Asimismo, en opinión de la Relatoría, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un rol muy importante en el monitoreo de las condiciones de detención.

### **Visita de la Relatoría a la estación migratoria de Iztapalapa**

329. Durante su visita a México, la Relatoría tuvo oportunidad de visitar la Estación Migratoria de Iztapalapa. El día de su visita, la Relatoría encontró que había 289 personas privadas de la libertad: 227 hombres y 62 mujeres, 11 de éstos eran menores de edad. La Estación tiene capacidad para 140 personas.<sup>189</sup> El problema de hacinamiento en la Estación Migratoria es a simple vista grave.<sup>190</sup>

330. La Estación está dividida en una sección para hombres y otra para mujeres. Durante su visita, la Relatoría observó que había niños menores de edad en ambas secciones; también encontró en la sección de mujeres a un grupo de hombres que se encontraba dentro de una celda, quienes dijeron habían sido castigados. Las personas detenidas reciben una cobija a su ingreso. Las personas que deben dormir en el suelo porque se encuentran ocupadas todas las camas reciben una colchoneta. El hacinamiento en la sección de hombres es mucho mayor, lo cual se refleja en el aseo y condición de las celdas. La sección de mujeres parecía ser una construcción más reciente y por ello está en mejor estado.

331. La Relatoría observó que el aseo en los servicios sanitarios de hombres y mujeres era muy deficiente.<sup>191</sup> Las personas detenidas se quejaron a la Relatoría de falta de papel higiénico y artículos de aseo. Las mujeres comentaron que recibían una toalla sanitaria y que de requerir más debían comprarlas. Igualmente, comentaron que los guardias les vendían los artículos de aseo. La Relatoría tiene conocimiento de que con posterioridad a su visita, el aseo en los servicios sanitarios ha mejorado y que se distribuye papel higiénico y otros artículos de aseo en cantidades adecuadas.

332. Cuando la Relatoría llevó a cabo la visita a Iztapalapa observó que se encontraba en obras de remodelación y ampliación para aumentar la capacidad de la Estación y contar con áreas para visitas. La Relatoría tiene conocimiento de que dichas obras no han terminado, a pesar de que en noviembre pasado el INM anunció que había acelerado las obras. No obstante, es importante

---

<sup>189</sup> Esta cifra es cercana al promedio de personas detenidas, que según información que recibió la Relatoría fluctúa entre 190 (en diciembre 2 de 2002) y 377 (en mayo 12 de 2003).

<sup>190</sup> Ver al respecto Foro Migraciones, Los Procedimientos y las Condiciones de las Personas Migrantes en Situaciones de Detención en México (versión preliminar), abril de 2003, pp.35.

<sup>191</sup> Ver, Foro Migraciones, Los Procedimientos y las Condiciones de las Personas Migrantes en Situaciones de Detención en México (versión preliminar), abril de 2003, p.39.



mencionar que se habilitó un área para las visitas y entrevistas con cónsules y representantes legales, lo cual es muy positivo. Igualmente, en el área para mujeres se organizó un dormitorio para menores no acompañados y para familias, lo cual también es un avance positivo. En una reciente comunicación el Estado indicó que como parte del plan de modernización de la Estación, su capacidad había aumentado más de dos veces (212%) para la sección de hombres y a más del doble (110%) en la parte destinada a las mujeres.

333. Durante su visita, la Relatoría verificó que las reglas de convivencia no se encuentran disponibles dentro de la Estación Migratoria. De hecho, al momento de ingresar a la Estación Migratoria de Iztapalapa algunas personas se encontraban pegando dichas normas de convivencia en pliegos de cartulinas. Varias de las personas detenidas manifestaron a la Relatoría durante su visita a la Estación Migratoria de Iztapalapa que desconocían dichas normas de convivencia, en particular personas que no hablaban español.

334. Durante la visita, las personas que se encontraban detenidas en la Estación Migratoria expresaron a la Relatoría su descontento por la mala calidad de la comida y los pésimos servicios de alcantarillado. Con respecto a la alimentación, la Relatoría tiene conocimiento de que se están haciendo esfuerzos para mejorar la calidad y cantidad de los alimentos y atender requerimientos dietéticos especiales. Los migrantes detenidos dijeron a la Relatoría que en la época de lluvias los patios y las celdas se inundan. Las personas detenidas indicaron que los teléfonos no funcionaban bien y que los funcionarios les vendían las tarjetas de teléfono a precios más altos. Pese a que funcionarios del INM indicaron a la Relatoría que existía un cuerpo médico que atendía a las personas, éstas se quejaron de no recibir atención médica oportuna. La Relatoría observó personas con enfermedades mentales, que claramente requerían de atención especializada, así como discapacitados, entre las personas aseguradas. Más que cualquier otra cosa, las personas detenidas expresaron su frustración por desconocer el estado de su proceso migratorio y por los malos tratos por parte del personal a cargo de la Estación Migratoria.

### **Operativo en Iztapalapa**

335. La Relatoría tuvo conocimiento de que con posterioridad a su visita a México, el 12 de octubre de 2002 se llevó a cabo un “operativo sorpresa” en la Estación Migratoria de Iztapalapa, con la participación del INM, la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. La Tercera Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presenció el operativo.

336. Según el Boletín N° 400/02 de la Dirección General de Información y Difusión del INM, el operativo fue solicitado por la Subsecretaría de Población y Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración con el propósito de “verificar el respeto de los derechos humanos de los extranjeros asegurados, así como las condiciones que guardaban las instalaciones”. Durante el operativo encontraron “anomalías administrativas relacionadas con la situación documental” de las personas aseguradas, armas blancas, enervantes, bebidas alcohólicas y productos y sustancias ilícitas o prohibidas en la estación. Los agentes del Ministerio Público tomaron declaración a las personas presuntamente involucradas en las irregularidades, con lo cual debieron iniciarse los procedimientos investigativos y sancionatorios correspondientes. Es importante aclarar que de acuerdo a la información que recibió la Relatoría las armas, bebidas alcohólicas y sustancias prohibidas se encontraban en poder del personal del INM y no de las personas detenidas.

337. Como resultado del operativo fueron detenidos 18 funcionarios y agentes del INM, 27 personas que se encontraban aseguradas en la Estación Migratoria y 23 elementos de la Policía Auxiliar. Asimismo, fueron asegurados US\$ 4,000, 50 armas blancas, 7 botellas de licor, una cantidad reducida de marihuana, medicamentos, artículos de primera necesidad y medicinas que se comerciaban ilegalmente dentro de la Estación.<sup>192</sup>

338. El INM informó a la Relatoría sobre diversas medidas que habían llevado a cabo con el propósito de mejorar las condiciones de detención en Iztapalapa. Por ello, actualmente debe estar prestando servicios de seguridad de las instalaciones la Policía Bancaria e Industrial, en lugar de la Policía Auxiliar. Asimismo, se deben haber instalado detectores de metales y escáner de rayos x. Igualmente, se debe haber cambiado el mecanismo para la venta de artículos a los detenidos y debe estar funcionando una máquina expendedora de tarjetas telefónicas. También, debe encontrarse funcionando una nueva planta generadora de energía.

339. A la fecha de elaboración de este informe no se ha abierto Averiguación Previa contra los funcionarios del INM implicados en los hechos antes señalados. En una comunicación posterior a la visita de la Relatoría a México del 1º de julio del 2003, el INM afirmó que la resolución sobre esta medida se encuentra aún pendiente. La Relatoría tiene conocimiento de las gestiones de la organización Sin Fronteras, que ha insistido en averiguar por el avance de la investigación y ha manifestado su disposición a colaborar en la identificación de testigos. Han pasado más de seis meses desde la fecha del operativo en Iztapalapa y la Relatoría no observa avances significativos.

#### **Visita de la Relatoría a la estancia migratoria de Tapachula**

340. Durante su visita a Chiapas, la Relatoría tuvo la oportunidad de visitar la Estancia Migratoria de Tapachula. La Estancia Migratoria cuenta con tres celdas, cada una tiene un área entre 10 y 50 metros cuadrados aproximadamente. Las tres celdas están comunicadas por un corredor donde hay sillas, una especie de sala de espera, y un baño. El día de la visita de la Relatoría había alrededor de 180 personas aseguradas en la Estancia Migratoria. Tres celdas estaban ocupadas por hombres, distribuidos así: nacionales de Guatemala en una celda, salvadoreños en otra, y guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses en la tercera celda. Las dos primeras celdas contenían más de 60 personas.<sup>193</sup> La Relatoría observó que los ventiladores no funcionaban y en los dos orinales, único servicio sanitario con el que contaba cada celda, no corría agua. El estado de los baños y la falta de agua constituían un problema serio que atentaba contra la salud de las personas detenidas. Por otra parte, la poca ventilación en toda la Estancia Migratoria, pero particularmente en las celdas, contribuía a hacer aún más inclementes las condiciones del lugar. En el corredor se encontraban las mujeres y los niños pequeños. Había también garrafones o tanques de agua potable para las personas que se encontraban en el corredor. No había agua potable dentro de las celdas. Dentro de las celdas no existía la posibilidad de tomar agua. La Relatoría observó la alimentación que les daban: emparedados de jamón y queso, una fruta y una botella de agua.

341. El equipo de la Relatoría tuvo la oportunidad de dialogar con las personas que se encontraban detenidas. En general, las personas indicaron que las autoridades les habían indicado que las iban a regresar a sus países de origen. Comentaron a la Relatoría que en la Estancia Migratoria no había papel higiénico, y que el único sanitario disponible para todas las personas que se encontraban allí estaba en pésimas condiciones de higiene. En general, las personas se quejaron del hacinamiento, de la imposibilidad de beber agua y del calor. Las temperaturas dentro

---

<sup>192</sup> Luis Alegre, *Interviene la PFP estación migratoria*, en Reforma, octubre 13, 2002, en [www.reforma.com](http://www.reforma.com).

<sup>193</sup> Organizaciones Miembros del Foro Migraciones aseguraron a la Relatoría que en una oportunidad habían contado 120 personas en una de esas celdas.

de las celdas eran particularmente altas. Algunas personas se quejaron a la Relatoría de haber sido objeto de maltratos y robos por parte de las autoridades mexicanas, pero no podían precisar a qué corporación o cuerpo policial pertenecían dichos funcionarios.

342. La Relatoría tuvo conocimiento de que a comienzos del año 2003 el INM adquirió un predio de casi 30 mil metros cuadrados en Tapachula, Chiapas, para la construcción de una estancia o estación migratoria. Dicho predio se encuentra ocupado por un arrendatario y por ende la construcción de un nuevo recinto aún no ha comenzado.

343. Las condiciones de detención en la Estancia Migratoria de Tapachula son inadecuadas para el volumen de personas que son expulsadas de México por la frontera sur y que deben pasar por lo menos algunas horas allí. Las condiciones de hacinamiento en Tapachula agravan las condiciones de detención de las personas.

### **Libertad provisional y definitiva de las personas aseguradas en las estaciones migratorias**

344. Acorde con el ordenamiento migratorio, las personas que se encuentran privadas de la libertad deben ser puestas en libertad mediante oficio o resolución administrativa debidamente fundamentada. Una persona puede salir de manera provisional cuando lo hace con el propósito de cumplir un procedimiento judicial o administrativo o cuando va a ser trasladada para recibir tratamiento médico. Una persona asegurada obtiene la “Salida Definitiva” cuando se emite oficio de salida debido a una de las siguientes razones:

- a) para que abandone el país,
- b) porque acreditó su ingreso o estancia conforme a la ley,
- c) porque se le va a permitir regularizar su situación migratoria o
- d) porque se ordenó su expulsión; o cuando se otorgue su custodia provisional a terceras personas (artículo 27 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración). Esto último ocurre con las personas que solicitan el reconocimiento de su condición de refugiado, una vez son entrevistadas y evaluadas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). En esos casos, las personas son entregadas en custodia provisional a COMAR.

### **Custodia por terceras personas**

345. Como se mencionó anteriormente, el régimen migratorio mexicano prevé la posibilidad de medidas alternativas a la privación de la libertad, tales como la custodia por terceras personas. La Secretaría de Gobernación puede entregar la custodia de una persona asegurada a una persona o institución de reconocida solvencia. En tal caso, la persona asegurada debe otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria y firmar el libro de control de extranjeros (artículo 153 LGP). La persona que reciba a un extranjero en custodia y permita que esta persona se sustraiga del control de las autoridades migratorias será sancionada con multa de hasta mil días de salario mínimo (artículo 139 bis LGP). La Relatoría considera que la custodia por terceras personas es una buena práctica dirigida a buscar alternativas a la detención que no limiten la libertad personal. Por otra parte, la custodia por terceras personas da a las personas objeto de esta medida la posibilidad de incorporarse y adaptarse de manera más fácil a su nuevo entorno.

## **Detención prolongada**

346. El marco normativo mexicano en materia migratoria establece que la situación jurídica de una persona asegurada debe resolverse en un plazo de quince días hábiles (artículo 6 del Acuerdo de noviembre 26 de 2001). El aseguramiento de una persona no puede exceder de noventa días, excepto en estas situaciones:

- 1) no haya representación diplomática del Estado del cual la persona es nacional;
- 2) la persona no tenga documentos de identidad o de viaje;
- 3) los consulados requieran de un plazo mayor para expedir los documentos de identidad y viaje;
- 4) el INM carezca de recursos financieros disponibles;
- 5) no haya espacios y conexiones en los vuelos disponibles;
- 6) no existan itinerarios para su viaje;
- 7) esté prohibido el tránsito de extranjeros por terceros países;
- 8) la persona se encuentre sujeta a un proceso penal;
- 9) la interposición de un recurso administrativo que impida la ejecución de la resolución;
- 10) la interposición de un juicio de amparo que impida la ejecución;
- 11) la enfermedad física o mental de la persona asegurada (certificada por un médico);
- 12) la persona asegurada proporcione información falsa sobre su identidad, nacionalidad, etc.;
- 13) la solicitud de protección de organismos nacionales o internacionales;
- 14) no tenga documentos de identidad o de viaje por responsabilidad de su representación diplomática o consular; y
- 15) otras razones debidamente motivadas y fundadas por el Coordinador de Control y Verificación del INM (artículo 7 del Acuerdo de noviembre 26 de 2001).

347. En opinión de la Relatoría, las razones para prolongar la privación de la libertad por un tiempo superior a noventa días deben ser más restringidas. Las excepciones al límite temporal de la privación de la libertad deben ser el resultado de un ejercicio de ponderación en el cual los derechos a la libertad personal y a las garantías del debido proceso sean respetados y garantizados sobre otras consideraciones de índole práctica. La situación se agrava a partir de casos conocidos por la Relatoría de personas que han permanecido privadas de la libertad por el INM por períodos considerablemente largos. En particular, la Relatoría se refiere al tiempo en que las personas permanecen detenidas mientras se les expiden sus documentos de viaje, una vez han finalizado otros procedimientos como solicitudes de asilo que hayan sido negadas. En algunos casos las

personas han permanecido privadas de la libertad en espera de sus documentos de viaje durante casi seis meses.<sup>194</sup>

## **J. Derechos Laborales y Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

348. La Relatoría considera oportuno destacar la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales para los trabajadores migratorios y sus familias. Con ese propósito, esta sección del informe destaca de manera sucinta algunos aspectos normativos y prácticos que considera relevantes.

### **Derechos laborales**

349. Es importante empezar por indicar que la Constitución mexicana establece la preferencia de los nacionales sobre los extranjeros en igualdad de circunstancias para las concesiones, empleos, cargos o comisiones de gobiernos para los cuales no sea necesario ser mexicano.<sup>195</sup> No existe una provisión similar para el sector privado, lo cual es a criterio de la Relatoría un rasgo positivo.

350. Por otra parte, la jurisprudencia ha establecido que la Dirección General de Profesiones no debe condicionar la expedición de la cédula profesional de una persona extranjera a que ella cumpla con las normas migratorias. Igualmente ha indicado que la cédula profesional no constituye un permiso para ingresar o residir en territorio mexicano.<sup>196</sup>

351. No existe una posición definitiva en torno a la relevancia de la condición migratoria de un trabajador para que pueda interponer un recurso de amparo contra su empleador. Los Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado de manera divergente, limitando o prevaleciendo en la aplicación de los artículos 1, 17 y 33 de la Constitución con respecto al artículo 67 de la LGP. En síntesis, no es claro si el artículo 67 permite a las personas extranjeras acudir al juicio de amparo, sin necesidad de demostrar su estancia legal, que su condición y calidad migratoria les permite promoverlo, o en su defecto permiso especial de la Secretaría de Gobernación.<sup>197</sup>

### **Trabajadores agrícolas temporeros**

352. Como se indicó en la sección número 3 del informe, campesinos guatemaltecos ingresan a México para trabajar bajo el programa de trabajadores agrícolas temporeros.<sup>198</sup> Este programa parte de un acuerdo entre propietarios de fincas<sup>199</sup> y enganchadores o contratistas.<sup>200</sup> El contratista

---

<sup>194</sup> La Relatoría tuvo conocimiento de la situación de Francis Bell Amebley de Ghana, y Yussif Bangurah y Ahmed Sellah de Sierra Leona, entre otros, mencionados en el Oficio 1680 del Coordinador de Control y Verificación Migratoria dirigido a Fabienne Venet del 5 de agosto de 2002.

<sup>195</sup> Ver artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>196</sup> Tesis Jurisprudencial 721, Apéndice de 1995, 7a Época, Tomo III, Parte TCC, p.534.

<sup>197</sup> Tesis Jurisprudencial I.9o.T.6 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Época, Parte II, julio de 1995, p.234; Tesis Jurisprudencial VIII.2o.6 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Época, Parte I, abril de 1995, p.151; y Tesis Jurisprudencial (sin número), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 8a Época, Parte XIII, junio, p.573.

<sup>198</sup> Para más información sobre el perfil de los trabajadores temporeros y la situación económica en Guatemala ver Herrera Ruiz. 2002. Op cit, pp.13.

<sup>199</sup> En julio de 2002 había 196 fincas registradas.

<sup>200</sup> Para entender el proceso de contratación, ver el informe de la Relatoría sobre su visita a Guatemala en el Tercer Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y sus Familias, en el Informe Anual de la CIDH de 2002.

presenta la documentación y solicita autorización para la internación de un número de personas, a quienes el INM expide la forma migratoria FMVA.<sup>201</sup> Mediante el permiso migratorio un trabajador puede ingresar para trabajar en un predio agrícola específico para un empleador específico. La persona puede ingresar con los miembros de su familia, puede entrar y salir múltiples veces de México, aunque su tránsito dentro del territorio nacional está limitado al Estado de Chiapas. Actualmente, es común observar que las mujeres y niños no ingresan como acompañantes, como lo hacían en el pasado, sino que lo hacen como trabajadores en razón de las necesidades económicas. El contratista recibe una remuneración del trabajador y del empleador por haberlos puesto en contacto.

353. Según las estadísticas del INM, el número de trabajadores agrícolas temporeros que ingresaron a México ha disminuido. Mientras que en 1999 ingresaron 64.691 personas, en el 2000 aumentó a 69.036, pero en el 2001 disminuyó a 42.475 personas, y para el 2002 se estimaba que solamente 39.256 personas habían entrado a México<sup>202</sup> bajo la forma migratoria FMVA.<sup>203</sup>

354. En julio de 2002 el salario mínimo diario en la agricultura era de \$42 diarios, en Chiapas los salarios son más bajos. No obstante, los trabajadores temporeros reciben entre \$30 y \$35 pesos diarios, un lugar donde dormir y tres comidas diarias. Usualmente, más que pagarles un salario mínimo diario, los propietarios de fincas prefieren pagar a los trabajadores temporeros a destajo, es decir, por tarea realizada.

355. La Relatoría tuvo oportunidad de entrevistarse con el Síndico Presidencial Municipal de Tapachula y otros funcionarios del gobierno local. La administración municipal considera que las condiciones de los trabajadores temporeros son buenas, tienen salud, educación, habitación y comida. La ley de seguridad social establece el deber de registrar a los jornaleros agrícolas. No obstante, reconocen que el estatus migratorio limita su acceso a los servicios médicos y de asistencia.

356. En contraste, la Relatoría tuvo la oportunidad de reunirse con algunas organizaciones miembros de Foro Migraciones en Tapachula. Estas organizaciones manifestaron su preocupación por las condiciones de trabajo de los trabajadores agrícolas temporeros. Explicaron a la Relatoría que las condiciones de trabajo las establece el contratista, que retiene los documentos de los trabajadores y sus salarios. El contratista cobra al trabajador una comisión de \$5 Quetzales. Agregaron que solamente existe un Inspector del Trabajo para toda la región del Soconusco, el cual no tiene un vehículo para ir a las fincas, de manera que las denuncias deben llegar a su oficina, lo cual es inviable para los trabajadores agrícolas. Esta situación permite que los abusos contra los trabajadores agrícolas temporeros no sean investigados ni sancionados.

357. Esta situación se comprueba en un caso denunciado por la Oficina de Derechos Humanos de la Casa del Migrante de Tecún Umán. En marzo de 2002, 173 trabajadores agrícolas guatemaltecos fueron despedidos después de 6 semanas de trabajo, con un salario de \$36 diarios, sin haberles pagado su salario. Los empleadores alegaron no tener dinero para pagarles. La Relatoría tiene conocimiento de que el proceso laboral se encuentra actualmente en curso con la asesoría de organizaciones de la sociedad civil. Esta situación pone de manifiesto la vulnerabilidad de los trabajadores migratorios y la necesidad de establecer condiciones para la

---

<sup>201</sup> La reglamentación relativa a los trabajadores agrícolas temporeros guatemaltecos se encuentra en la Circular 247 de octubre 2 de 1997.

<sup>202</sup> Según información del INM durante el 2002 habían ingresado 22,291 personas con la forma FMVA.

<sup>203</sup> Fuente: Instituto Nacional de Migración,  
en <http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/eneabr03/registro.mht>

protección de sus derechos laborales. Por otra parte, la Relatoría tiene conocimiento de la labor del Consulado de Guatemala en Tapachula, el cual había identificado a los empleadores que no pagaban el salario a sus trabajadores.<sup>204</sup> Todo esto apunta a que existe información sobre los empleadores que incumplen sus obligaciones laborales pero que no se toman acciones concretas para sancionar prácticas ilegales y que vulneran los derechos de los trabajadores agrícolas.

### **Empleadas del servicio doméstico**

358. En Tapachula, mujeres jóvenes guatemaltecas, con edades entre 12 y 20 años, la mayoría menores de edad, migran para trabajar en el servicio doméstico. En general, ingresan a México con el pase local, aunque algunas lo hacen de manera irregular. Las organizaciones que hacen parte del Foro Migraciones con las que se entrevistó la Relatoría expresaron su preocupación por las condiciones de trabajo a las que se ven sometidas estas mujeres. En particular les preocupa que trabajen una jornada muy larga, reciban mala alimentación y sean objeto de maltrato verbal, físico y sexual. Las organizaciones denunciaron que se desconocen las normas laborales en particular mediante despidos injustificados, retención de salarios, remuneración más baja y jornada laboral más larga que las empleadas mexicanas. Las organizaciones consideran que estas mujeres son objeto de discriminación por ser mujeres, indígenas e indocumentadas.<sup>205</sup> La protección del Estado, a través del Inspector del Trabajo, es muy limitada. Por ello, la Relatoría insta a las autoridades mexicanas a tomar medidas para proteger a las mujeres migrantes que trabajan en el servicio doméstico.

### **Libertad sindical**

359. La libertad de asociación está garantizada por la Constitución mexicana que expresamente restringe la libertad de los extranjeros para asociarse con el propósito de participar en asuntos políticos internos.<sup>206</sup> De hecho, cuando México ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, presentó una declaración con respecto al artículo 8 que se refiere a los derechos sindicales. El Estado de México expresó que entendía que el artículo 8 se aplica en México dentro de las modalidades y de acuerdo a los procedimientos del ordenamiento jurídico interno. Una declaración similar había presentado el Gobierno mexicano cuando ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales con respecto al artículo 8 de dicho instrumento, que también se refiere al derecho de asociación sindical. De manera que puede colegirse que México está obligado a proteger y garantizar la libertad de asociación de las personas extranjeras, excepto que la asociación tenga el propósito de participar en asuntos políticos internos.

### **Derecho a la propiedad**

360. En México las personas extranjeras, independientemente de su estatus migratorio, pueden adquirir valores, realizar transacciones bancarias, adquirir bienes inmuebles y derechos sobre éstos, con arreglo a las limitaciones del artículo 27 I de la Constitución relativo a la propiedad de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones sobre minas y aguas (artículo 66 LGP).

---

<sup>204</sup> Ver Oficio No. DAC-219-N24/2002 del Cónsul General de Guatemala en Tapachula a Felipe Solís Gutiérrez, Asesor Jurídico del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova del 19 de julio de 2002.

<sup>205</sup> Ver Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Violaciones a los Derechos Humanos Laborales de las Trabajadoras del Servicio Doméstico en Tapachula y Hugo M. Angeles Cruz, Las Trabajadoras Domésticas en la Ciudad de Tapachula.

<sup>206</sup> Ver artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las personas extranjeras que deseen adquirir bienes inmuebles tienen el deber de llevar a cabo un procedimiento ante la Secretaría de Relaciones Exteriores como requisito previo en el cual se verifica su calidad migratoria.<sup>207</sup> Por otra parte, las personas transmigrantes no pueden adquirir los bienes aquí descritos, en razón de la naturaleza de su condición migratoria.

### K. Protección Consular

361. México tiene una de las redes consulares más extendidas y activas del mundo. Cuenta con 129 oficinas consulares (29 consulados generales, 30 consulados de carrera, 69 secciones consulares y 1 oficina de enlace consular) y 146 consulados honorarios. Dado que un número mayoritario de mexicanos en el exterior residen en EUA, naturalmente la mayor parte de los esfuerzos desplegados por el gobierno mexicano se concentran en ese país. De acuerdo a las informaciones entregadas por las autoridades mexicanas, México cuenta con 45 representaciones consulares en Estados Unidos: éstos comprenden 18 consulados generales (incluido San Juan de Puerto Rico), 27 Consulados de Carrera y una sección consular. Las ciudades en donde existen consulados mexicanos en Estados Unidos incluyen: Albuquerque, Atlanta, Boston, Brownsville, Chicago, Dallas, Denver, Detroit, Douglas, Eagle Pass, Filadelfia, Fresno, Houston, Indianápolis, Kansas City, Laredo, Las Vegas, Los Angeles, Miami, Nogales, Nueva Orleans, Nueva York, Orlando, Omaha, Oxnard, Phoenix, Portland, Presidio, Raleigh, Sacramento, Salt Lake City, San Antonio, San Bernardino, San Diego, San Francisco, San José, San Juan, Santa Ana, Seattle, Tucson, Washington (Sección Consular) y Yuma.

362. Esta extensa red consular busca velar por los intereses y proteger los derechos de los millones de nacionales mexicanos que residen en EUA. Los consulados intentan asistir y aconsejar a los nacionales de México en sus relaciones con las autoridades estadounidenses. Los cónsules mexicanos y el personal de la SRE a su cargo regularmente visitan cárceles y otros centros de reclusión, centros de detención de migrantes, hospitales y hospitales psiquiátricos para brindar ayuda a los mexicanos que ahí se encuentran. Asimismo, los cónsules y sus equipos brindan asesoría y apoyo en relación a asuntos laborales, penales, civiles, migratorios y administrativos.<sup>208</sup> Entre los servicios brindados por la red consular mexicana es posible mencionar colaboración para el traslado de restos de personas fallecidas, recuperación de salarios impagos, ayuda para lograr indemnizaciones y pensiones alimentarias, repatriación de enfermos, indigentes y menores de edad no acompañados, localización de personas y apoyo en el intercambio de prisioneros mexicanos en traslados y repatriaciones. La red consular asimismo ayuda a los mexicanos a obtener y/o legalizar documentos. Los Cónsules mexicanos también participan en diversos mecanismos de consulta con las autoridades de EUA. Algunos de éstos se refieren a Mecanismos de Consulta al Interior del país (22) mientras que otros se refieren a Mecanismos de Enlace Fronterizo (10).<sup>209</sup>

363. En este sentido, uno de los trabajos más importantes y novedosos es la reciente creación de la llamada **matrícula consular**. En virtud de acuerdos entre el gobierno de México y autoridades municipales en Estados Unidos, los consulados de México pueden emitir un documento de identidad (bilingüe) a mexicanos en EUA. La matrícula consular se emite por \$ 29 dólares y sirve de documento de identidad a las personas que se encuentran en EUA de manera irregular. Este documento les permite a estas personas acceder a una serie de importantes servicios, entre ellos, abrir cuentas de banco, recibir asistencia médica y, en algunos pocos casos, obtener una licencia

<sup>207</sup> Tesis Jurisprudencial 1a. XI/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a Epoca, Tomo XV, febrero de 2002. p.27.

<sup>208</sup> Según datos de la SER, en el 2001 103.000 mexicanos estaban presos en Estados Unidos.

<sup>209</sup> Información prodigada por la Misión Permanente de México ante la OEA.



de conducir. En caso de accidentes, también les permite a las autoridades identificar a las víctimas. Sólo en el año 2002, los consulados mexicanos emitieron 1.190.000 matrículas consulares. En la actualidad, 13 estados, 30 municipios y alrededor de 700 bancos en EUA reconocen este documento. La obtención de identificación es un paso muy importante que ayuda a trabajadores migratorios a reducir su condición de vulnerabilidad.<sup>210</sup>

364. La red consular de México también presta un servicio muy importante en materia de derechos humanos. Los cónsules y el personal a su cargo reciben denuncias sobre homicidios, abusos, maltratos, accidentes con resultados fatales y asiste a personas que están imposibilitadas o no pueden apersonarse en casos de demandas civiles, custodia de menores y casos de sucesiones. En este sentido, una de las acciones más importantes de la red de protección consular es la representación legal que México le brinda a sus nacionales condenados a muerte. En la actualidad la red consular mexicana atiende a 54 personas condenadas a muerte. Gracias a la acción de las autoridades mexicanas, entre diciembre de 1994 y junio del 2002 se logró evitar la pena capital a 149 mexicanos (36 de ellos durante la presente administración). En este sentido, es importante destacar que el gobierno de México presentó el 9 de enero pasado una denuncia ante la Corte Internacional de Justicia en la que indicaba que Estados Unidos había presuntamente violado los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en el caso de 54 mexicanos condenados a muerte. Según la tesis del Estado mexicano, el derecho de comunicarse con su legación consular podría haber evitado la condena a la pena capital en estos casos. En febrero de este año, los 15 jueces de la Corte votaron en forma unánime para conceder una medida interina ordenando a Estados Unidos suspender las ejecuciones de tres mexicanos condenados a la pena capital.<sup>211</sup> Hasta la fecha, las ejecuciones no se han llevado a cabo. Igualmente, es importante destacar que en 1999 el Gobierno de México solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CteIDH) la emisión de una opinión consultiva sobre el derecho a la protección consular y su relación con la pena de muerte. Como consecuencia la Corte Interamericana dictó la Opinión Consultiva OC-16. Asimismo, en el 2002, México presentó ante la CteIDH una solicitud de opinión consultiva que se encuentra en trámite, sobre el derecho a la no-discriminación de los trabajadores migratorios en situación irregular en relación con los derechos laborales.

## L. Conclusiones y Recomendaciones

365. En consideración a los diversos temas abordados en los párrafos precedentes, la Relatoría se permite formular algunas conclusiones sobre el estudio de la política y práctica migratoria de México en la actualidad. Estas consideraciones finales seguirán el mismo orden de las secciones anteriores, y en cada caso la Relatoría se permitirá formular algunas recomendaciones dirigidas al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, con el ánimo de contribuir a proteger mejor los derechos humanos de los trabajadores migratorios sujetos a la jurisdicción de ese Estado.

366. La Relatoría considera que la iniciativa de los grupos BETA representa una respuesta novedosa y positiva en materia de protección a los migrantes en cuanto ayuda a reducir su vulnerabilidad. En ese sentido, ésta es una práctica que sin duda debiera ser emulada por otros

---

<sup>210</sup> SRE. 2003. [http://www.sre.gob.mx/tramites/Consulares/certificado\\_matricula.htm](http://www.sre.gob.mx/tramites/Consulares/certificado_matricula.htm); Torre Wilburt. 2003. "Sirve Matrícula Consular a Paisanos." *Diario Reforma* 24 de mayo <http://www.reforma.com/nacional/articulo/296990/default.htm>

<sup>211</sup> Aguilar Zinser, Adolfo. 2003. "Decisión de la Haya". *Diario Reforma* 7 de febrero. <http://www.reforma.com/editoriales/articulo/267592/default.htm>

estados de la región. No obstante, la Relatoría considera que existen problemas que debieran ser abordados. Por ejemplo, es necesario incrementar y continuar los controles internos y el entrenamiento para evitar casos de abuso y corrupción por parte de integrantes de los grupos BETA.

367. La Relatoría estima que el Programa Paisano y el Proyecto de Atención a Menores Fronterizos son dos buenas prácticas que deben ser mantenidas y reforzadas.

368. La Relatoría aprecia los esfuerzos que ha hecho México por abordar el fenómeno migratorio como un problema bilateral y por tratar de avanzar de manera constructiva en pos de la negociación de un acuerdo con EUA que incremente la protección de sus nacionales en el exterior.

369. La Relatoría destaca la importancia que las remesas tienen para los migrantes y sus familias e insta al Gobierno a seguir tomando las medidas adecuadas para asegurar que este dinero fluya sin trabas. La Relatoría aprecia el apoyo que el Gobierno mexicano ha prestado a iniciativas de desarrollo que se financien en parte con tales remesas. Debe recalcar, sin embargo, que cualquier iniciativa de este tenor debe tener en cuenta el interés de las personas que envían las remesas y el de sus familias. Asimismo, es preciso destacar que el arribo de remesas no exime al Estado de la responsabilidad de financiar y promover el desarrollo del país en pro del bienestar de la población.

370. En la medida de lo posible, es preciso fomentar y desarrollar programas de apoyo a las personas en las comunidades de origen que, producto del éxodo de sus familiares al exterior, se encuentran en situaciones de desmedro y vulnerabilidad.

371. La Relatoría ve con preocupación el incremento de la criminalidad en las zonas fronterizas, en particular porque esta condición genera aún más vulnerabilidad en las personas migrantes. Si bien la Relatoría reconoce el esfuerzo desplegado por el Gobierno, estima que éste ha sido hasta ahora insuficiente. Por ello, la Relatoría invita al Estado a redoblar sus esfuerzos para tomar medidas que conduzcan a superar este importante problema.

372. La Relatoría reconoce el esfuerzo desplegado por el Gobierno mexicano en tratar de promover el desarrollo de zonas históricamente postergadas. Este tipo de medidas pueden convertirse en un aliciente para que muchas personas no se vean obligadas a emigrar de su país para poder asegurar su supervivencia y la de su familia.

373. Es digno de destacar el trabajo del Foro Migraciones como una buena práctica emanada de la sociedad civil que debe ser apoyada e imitada en beneficio del trabajo en torno a la migración y de las personas migrantes.

374. Como lo ha hecho en informes anteriores, la Relatoría también quiere destacar el trabajo de las Casas del Migrante como una buena práctica e insistir en la importancia de que se garanticen las condiciones para que estas organizaciones puedan desarrollar su labor.

375. La Relatoría hace un llamado para que las autoridades y la sociedad civil mexicanas brinden apoyo a las organizaciones intergubernamentales y les permitan desarrollar actividades dirigidas a la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

376. A partir de los elementos formulados en el apartado respectivo de este informe, la Relatoría presenta sus conclusiones y recomendaciones relativas a las medidas dirigidas al control

migratorio. La Relatoría hace un llamado al INM y a las fuerzas de seguridad del Estado que llevan a cabo operaciones en las que se aseguran a personas migrantes, para que ordene y verifique que sus funcionarios y agentes cumplan con el deber de identificarse verbalmente y mediante una placa cuando se encuentren ejerciendo sus funciones.

377. Por otra parte, la Relatoría considera que los Estados deben abstenerse de desarrollar sus objetivos de política migratoria mediante requisitos u obstáculos que limiten el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas que se encuentran en situación irregular o indocumentada. En esa medida, la atribución otorgada a múltiples autoridades de solicitar documentos pone a las personas indocumentadas en una situación de mayor vulnerabilidad, porque ellas enfrentan la disyuntiva de acudir a las autoridades en busca de ayuda o con cualquier otro propósito y correr el riesgo de enfrentar a las autoridades migratorias con las consecuencias que aquí se describen. Por lo anterior, la Relatoría exhorta al Estado mexicano a eliminar el deber de las autoridades públicas de solicitar documentos migratorios a las personas.

378. La Relatoría considera que el ingreso no autorizado no debe tipificarse como delito por diversas razones. Como se dijo anteriormente, se trata de un delito querellable y en la práctica el INM se abstiene de presentar la querrela respectiva.<sup>212</sup> Por otra parte, frente al carácter masivo del “ingreso ilegal”, es posible concluir que su tipificación no ha cumplido el propósito de disuasión que usualmente hace parte de las razones de política criminal que la fundamentan. Además, su tipificación penal genera obligaciones de investigación y aseguramiento por parte de las autoridades de policía quienes tienen el deber de investigar y asegurar a los responsables de conductas más graves, incluso establecidas en la misma LGP, por las cuales las personas son procesadas y condenadas penalmente. Esta situación podría resultar perjudicial para la protección de la seguridad de los habitantes ante los delitos definidos como más graves en la propia legislación mexicana en la medida en que se distrajera recursos humanos y materiales de la policía. Por todas estas razones, la Relatoría se permite recomendar al Estado de México que considere la eliminación de la tipificación penal de esta conducta.

379. La Relatoría considera que los programas de regularización migratoria constituyen una buena práctica que debe emularse por otros Estados. La experiencia mexicana resalta la importancia de las campañas de difusión, la participación de la sociedad civil y de los consulados como factores decisivos para el éxito de los mismos, medido por el número de personas que se acogen al mismo. Por otra parte, es importante que los programas de regularización tengan un costo muy bajo, ya sea por su trámite ante el Estado que los otorga o por la expedición de los documentos de identidad por el Estado del cual se es nacional, de manera que las personas de bajos ingresos puedan acogerse a los mismos. Usualmente, estos programas son la única alternativa de regularizar la situación migratoria de trabajadores migratorios y sus familias.

380. La Relatoría se permite insistir nuevamente en la necesidad de diferenciar en la tipificación penal la trata de personas del contrabando de migrantes. Asimismo, la Relatoría hace un llamado a las autoridades a concentrar sus esfuerzos en procesar penalmente a los contrabandistas de migrantes que utilizan condiciones y métodos de viaje que resultan en la muerte o ponen en riesgo la vida e integridad personal de los migrantes. La Relatoría hace igualmente un llamado para que, además de asumir un enfoque punitivo, se pongan en marcha y mantengan estrategias

---

<sup>212</sup> Así lo explicó el Delegado del INM en Chiapas a la Relatoría, quien indicó que la política es abstenerse de presentar querrela por el delito de “ingreso ilegal”, a menos que la persona haya cometido otro delito. Asimismo, los funcionarios de la PGR confirmaron a la Relatoría que tienen acuerdos o procedimientos establecidos para la presentación de querrelas del INM y que éstos no incluyen el “ingreso ilegal” tipificado en el artículo 123 de la LGP.

preventivas dirigidas a proteger la vida de los migrantes a partir de informarles sobre los peligros del viaje.

381. La Relatoría recomienda a las autoridades mexicanas establecer un marco normativo que limite la discrecionalidad de los funcionarios y agentes, respetando el principio de no discriminación consagrado en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México. Igualmente, exhorta a las autoridades a desarrollar instructivos o lineamientos que establezcan los criterios bajo los cuales las autoridades pueden decidir solicitar a las personas sus documentos, con respeto al derecho a la no discriminación. Por último, la Relatoría se permite sugerir que se capacite a los agentes del INM y de la PFP sobre la aplicación concreta del principio de no discriminación en las actividades a su cargo.

382. Es necesario considerar la posibilidad de eliminar o reglamentar el artículo 37 de la LGP de manera que se garantice el principio de legalidad en los procedimientos migratorios.

383. La Relatoría insta a que las autoridades establezcan un procedimiento sumario pero respetuoso de la garantías del debido proceso para la expulsión de personas migrantes que no tengan autorización para ingresar a México. Es fundamental que se establezca un procedimiento para la expulsión de migrantes centroamericanos por vía terrestre que tenga en cuenta su detención y viaje en condiciones dignas y seguras. Por ello, invita a los gobiernos de México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua a suscribir y poner en práctica un acuerdo donde se establezcan procedimientos para la repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos desde México.

384. Es preocupante para la Relatoría que los funcionarios del INM cumplan los criterios de un adjudicador imparcial señalados por la Relatoría en su segundo informe de progreso.<sup>213</sup> Por ello, se permite insistir en que se tomen las medidas necesarias para garantizar que el funcionario que tome una decisión en un procedimiento migratorio cumpla con los siguientes criterios: sea responsable ante sus superiores jerárquicos y ante los organismos de control por su actuación y por la legalidad de las decisiones que profiera, y no tenga ningún vínculo o atribución relacionada con la privación de la libertad de la persona sobre la cual está tomando una decisión relativa a su permanencia o expulsión del territorio nacional. Es importante que el nombramiento y permanencia en el cargo gocen de garantías de imparcialidad y que se encuentren protegidos de presiones e influencias en la toma de decisiones.

385. La Relatoría hace un llamado a las autoridades migratorias mexicanas a garantizar el derecho a la información, en particular de las personas que se encuentran privadas de la libertad. La Relatoría se permite insistir en la importancia del derecho a la información en los procedimientos migratorios por lo cual es importante que sean debidamente notificadas y exista constancia de ello.

386. Es igualmente de suma importancia garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil para que ofrezcan asistencia legal a las personas migrantes. Además de asistencia individualizada, debe permitírseles el acceso a grupos de personas detenidas en las estancias y estación migratoria con el propósito de ofrecer charlas informativas.

387. La Relatoría considera que el Estado debe hacer todo lo posible para permitir que los representantes legales de quienes tengan fondos para pagar sus honorarios, y las organizaciones de la sociedad civil para quienes no pueden pagar un abogado, puedan prestar la debida asistencia

---

<sup>213</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Informe Anual 2000, Pár. 99 A.

a las personas migrantes. Ello incluye permitirles y facilitar que se reúnan y comuniquen con las organizaciones de la sociedad civil y que éstas los representen legalmente cuando las dos partes así lo acuerden.

388. Dado que las decisiones judiciales han sostenido posiciones divergentes, la Relatoría hace un llamado al Estado mexicano para que tome las medidas necesarias para que no se exija la presentación de documentos de identidad ni de categoría migratoria (artículo 67 de la LGP) a la persona extranjera que solicita la protección judicial efectiva de sus derechos.

389. La Relatoría recomienda que se incluya expresamente en las resoluciones que profieran las autoridades migratorias la mención de los recursos que proceden contra las mismas. Por otra parte, la Relatoría quiere destacar la importancia de que se garanticen los medios y condiciones que permitan la interposición de los recursos administrativos y judiciales respectivos. Es decir, se debe entregar copia de los documentos a la persona afectada por ellos, se deben suministrar copias de los expedientes a sus representantes legales, se deben resolver los recursos fundamentados en razones jurídicas y se deben seguir los procedimientos establecidos en la ley.

390. La Relatoría insta a las autoridades mexicanas a capacitar a los funcionarios del INM sobre la aplicación práctica de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en materia de asistencia consular. En todos los casos la persona que se encuentra detenida debe ser informada sobre su derecho a solicitar asistencia y debe tener la posibilidad de pedir que no se informe. En ese caso, las autoridades no deben informar al consulado sobre su presencia, a menos de que se profiera una orden de expulsión en su contra y sea necesario solicitar al consulado sus documentos de identificación y viaje.

391. En este contexto, la Relatoría hace un llamado especial a los países centroamericanos, a Ecuador y Colombia para que, en razón del volumen del flujo migratorio de sus nacionales por México, tomen todas las medidas necesarias para ofrecer a sus nacionales la asistencia consular que requieran. En ese sentido, la Relatoría quiere destacar como una buena práctica la iniciativa de establecer un consulado centroamericano en Veracruz. Por otra parte, la Relatoría se encuentra particularmente preocupada por la situación de las personas nacionales de Estados que no tienen representación consular o diplomática acreditada en México. La Relatoría insta a que desarrollen mecanismos para la expedición de documentos de viaje a estas personas mediante acuerdos internacionales y con la participación de las agencias de cooperación internacional o los buenos oficios de otras delegaciones diplomáticas.<sup>214</sup> Asimismo, la Relatoría se permite recomendar que se considere el establecimiento de tiempo máximo de detención de una persona cuya expulsión haya sido ordenada, pero la cual no puede llevarse a cabo por imposibilidad de obtener los documentos de viaje, por ejemplo por falta de adecuada representación consular (ver Sección VIII. Libertad Personal).

392. La Relatoría hace un llamado al INM para que incorpore personal femenino que pueda hacerse cargo de la custodia de las mujeres migrantes privadas de la libertad.

393. Se considera oportuno insistir en la necesidad de ofrecer capacitación al personal de las estaciones migratorias de manera que puedan garantizar la seguridad de la estación migratoria, así como la vida e integridad física y psíquica de las personas aseguradas. Es importante que se determine que la fuerza utilizada frente a una situación como las descritas en el cuerpo del

---

<sup>214</sup> La Relatoría conoce de casos en los que las personas cuya expulsión ha sido ordenada que soliciten expresamente a su representación diplomática o consular que no les expidan los documentos de viaje. Estos casos no hacen parte del fenómeno que aquí se describe, pero también preocupan a la Relatoría.

informe debe ser proporcional a la situación y que solamente debe consistir de la fuerza necesaria para restablecer la seguridad en la estación migratoria.

394. La Relatoría hace un llamado al INM para que permita el acceso de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos estatales de derechos humanos a las estancias y estación migratoria para que desarrollen tareas de monitoreo, apoyo y asistencia a los inmigrantes, como parte de un proceso de interlocución dirigido a mejorar las condiciones de privación de su libertad.

395. Es posible concluir que las autoridades migratorias han establecido un marco normativo para el funcionamiento de las estaciones migratorias que garantiza condiciones adecuadas de detención para las personas que se encuentran detenidas en la Estación Migratoria. Sin embargo, se puede constatar que muchas de las reglas aquí descritas no se cumplen en las estaciones migratorias. Por ello, la Relatoría insta a las autoridades migratorias a tomar medidas necesarias e inmediatas para que el acuerdo se cumpla, tomando en cuenta las observaciones y aspectos puntuales que se mencionan en la sección sobre Conclusiones relacionadas con las Condiciones de Detención en la Estación Migratoria de Iztapalapa.

396. En relación con la inspección en Iztapalapa, la Relatoría se permite insistir en la importancia de que se lleven a cabo las investigaciones penales y administrativas que correspondan y se sancione a los responsables. El compromiso del Estado mexicano por la defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes debe traducirse en acciones penales y disciplinarias concretas.

### **Conclusiones sobre las condiciones de detención en la estación migratoria de Iztapalapa**

397. La Relatoría recomienda al INM tomar las medidas necesarias para terminar la remodelación de la Estación Migratoria lo antes posible. Es particularmente importante que se amplíe la capacidad para acabar con el hacinamiento.

398. Es imprescindible que las normas de disciplina que los asegurados están obligados a cumplir sean ampliamente conocidas de antemano por éstos. Por ello, la Relatoría insiste en la importancia de que dichas normas se encuentren disponibles y en lugares visibles para las personas que se encuentran detenidas. Igualmente, se hace un llamado para que las normas sean traducidas a varios idiomas y, en caso de que la persona no hable español, se le entregue una copia en un idioma que entienda.

399. A juicio de la Relatoría, sería conveniente que las reglas de convivencia enumeraran y describieran las infracciones a las mismas y las medidas disciplinarias que se aplicarán si ocurren. Igualmente, la Relatoría se permite insistir en la importancia de procurar que los procedimientos disciplinarios se apliquen de manera objetiva e imparcial.<sup>215</sup>

400. La Relatoría considera que las condiciones de detención en Iztapalapa pueden mejorarse a partir de un conjunto de acciones dirigidas a poner en práctica el marco normativo existente. La

---

<sup>215</sup> Ver Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en sus Resoluciones 663C (XXIV) de julio 31 de 1957 y 2076 (LXII) de mayo 13 de 1977, en particular la sección sobre Disciplina y Sanciones; y el Principio 30 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de la Naciones Unidas mediante Resolución 43/173 de diciembre 9 de 1988.

Relatoría enumera algunos aspectos que observó durante su visita y que considera repercutirán en mejores condiciones de detención.

401. La Relatoría celebra que haya mejorado la higiene y la provisión de servicios y elementos de aseo en la Estación de Iztapalapa, y espera que se garanticen unas mínimas condiciones de higiene a las personas que se encuentran privadas de la libertad, lo cual incluye que se distribuyan artículos de aseo en cantidades suficientes.

402. Los menores de edad no deben permanecer detenidos en Iztapalapa a menos que se encuentren acompañados de otros adultos miembros de su familia, en cuyo caso deben alojarse en un área separada. Las mujeres detenidas deben ser custodiadas por personal femenino.

403. Es necesario y prioritario solucionar el problema de hacinamiento y el de rebasamiento de las aguas negras. Igualmente, es responsabilidad del INM proveer de manera regular y suficiente artículos de aseo e higiene a las personas detenidas.

404. La comida debería ser de calidad adecuada y debe responder a las restricciones de dieta de las personas detenidas por razones religiosas o de salud. Asimismo, la Relatoría insta a que se asegure el funcionamiento adecuado de los teléfonos y de una máquina expendedora de tarjetas de teléfono.

405. Se deben permitir tanto las visitas de las organizaciones de la sociedad civil como representantes legales de algunas de las personas detenidas, para ofrecer asistencia a todas las personas que se encuentran detenidas y para monitorear las condiciones de detención, así como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

406. Se debe ofrecer atención médica y medicamentos a las personas detenidas.

407. Asimismo, estima la Relatoría se debe establecer un mecanismo para que las personas detenidas puedan denunciar irregularidades, a cargo de un órgano independiente. Las denuncias por maltrato físico, actos de corrupción y otras violaciones a las normas migratorias deben investigarse y, si es del caso, sancionarse administrativa y penalmente.<sup>216</sup>

### **Recomendaciones respecto a las estancias migratorias**

408. La Relatoría insta al Estado a tomar medidas urgentes para solucionar las condiciones de hacinamiento en Tapachula. La temperatura y espacio físico por persona deben ser acordes con los estándares internacionales en la materia.<sup>217</sup> En particular, deberían construirse servicios sanitarios que deben contar con agua y elementos de aseo.

---

<sup>216</sup> Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en sus Resoluciones 663C (XXIV) de julio 31 de 1957 y 2076 (LXII) de mayo 13 de 1977 y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de la Naciones Unidas mediante Resolución 43/173 de diciembre 9 de 1988 establecen los Estándares Internacionales en la materia.

<sup>217</sup> Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en sus Resoluciones 663C (XXIV) de julio 31 de 1957 y 2076 (LXII) de mayo 13 de 1977 y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de la Naciones Unidas mediante Resolución 43/173 de diciembre 9 de 1988 establecen los Estándares Internacionales en la materia.

409. Asimismo, es esencial que haya agua potable disponible en todas las áreas donde se encuentran aseguradas las personas.

410. La Relatoría considera que las personas detenidas deben tener acceso a teléfonos y a una máquina expendedora de tarjetas de teléfono.

411. Igualmente, estima que la comida debe ser adecuada y acorde con mínimos estándares de higiene.

412. Debe permitirse el acceso de organizaciones de la sociedad civil y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el propósito de monitorear las condiciones de detención.

### **La detención de inmigrantes y alternativas**

413. La Relatoría invita a México a considerar la posibilidad de ampliar la aplicación de la custodia por terceras personas.

414. El INM debe tomar todas las medidas necesarias para que las personas permanezcan privadas de la libertad durante el menor tiempo posible. Las razones previstas en los numerales 4, 5, 6, 7 y 15 del artículo 6 del Acuerdo del 26 de noviembre de 2001 parecieran privilegiar consideraciones administrativas en desconocimiento de la dignidad humana.

415. Por otra parte, la Relatoría quiere exhortar a los Estados que tengan representaciones consulares o diplomáticas en México a llevar a cabo todas las gestiones necesarias para expedir documentos de identidad y viaje a sus nacionales de manera expedita, en particular cuando se encuentran privados de la libertad. En todo caso, la Relatoría considera que las personas migrantes no pueden permanecer detenidas indefinidamente debido a la inexistencia de representación diplomática de su país o por otras razones por las que no se les expiden sus documentos de viaje. Por ello, la Relatoría sugiere que se desarrollen iniciativas tendientes a abordar la dificultad de documentar e identificar a personas nacionales de países que no tengan representaciones diplomáticas o consulares en su territorio, con la colaboración de las organizaciones intergubernamentales y los buenos oficios de otras representaciones diplomáticas.

416. Respecto a las excepciones al límite de noventa días para la privación de la libertad, la Relatoría considera que las personas que se encuentren sujetas a un proceso penal no deben permanecer privadas de la libertad por las autoridades migratorias por un término mayor a noventa días. Si las normas penales establecen la privación de la libertad como medida cautelar o si la persona ha sido condenada a una pena privativa de la libertad, esa persona debe ser transferida a la custodia de las autoridades penales competentes.

417. Respecto a personas aseguradas por su especial vulnerabilidad, la Relatoría considera que la solicitud de protección no se satisface con la privación de la libertad. El INM debe poner en marcha otros mecanismos de protección que no conlleven la restricción de la libertad de movimiento de la persona que por su situación de vulnerabilidad requiera de medidas de atención o de seguridad.

418. La Relatoría considera que es fundamental garantizar el derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención Americana); por ello hace un llamado a las autoridades mexicanas para reformar el artículo 67 de la LGP de manera que no sea necesario acreditar la legal estancia para acudir ante las autoridades administrativas o judiciales para solicitar la protección efectiva de sus derechos.



419. La Relatoría exhorta a las autoridades mexicanas a tomar todas las medidas necesarias dirigidas a garantizar la protección de los derechos laborales de los trabajadores temporeros. Es necesario fortalecer al Inspector del Trabajo de la región del Soconusco. Probablemente sea necesario nombrar otros inspectores y dotarlos de los mecanismos para que puedan visitar las fincas y recibir las denuncias de los trabajadores temporeros. Asimismo, esas denuncias deben conducir a procesos laborales en los que se recuperen los salarios adeudados y se sancionen a los empleadores. Por último, el programa de los trabajadores temporeros debe contemplar un mecanismo por el cual un predio sancionado no pueda continuar recibiendo trabajadores agrícolas temporeros.

420. La Relatoría destaca el esfuerzo desplegado por México por proteger a sus ciudadanos en el exterior e invita al Estado a continuar y profundizar estas tareas. Como se indicó, México posee probablemente una de las redes consulares más desarrolladas, extensas y sofisticadas del mundo. Es por ello que la Relatoría insta a otros Estados a reproducir el ejemplo de México y a desarrollar mecanismos que permitan la defensa de los derechos de trabajadores migratorios en el exterior.