

CAPÍTULO 8

Conclusiones

1. Una consecuencia imprevista al llevar a cabo las solicitudes de información para este estudio fue que diversas entidades revivieron las recomendaciones e impulsaron la capacitación y otras acciones como el reenvío de los contenidos de los instrumentos de posicionamiento a las autoridades competentes, con lo cual se generó sinergia en la agenda migrante. Lo anterior resulta oportuno, especialmente considerando que las motivaciones de todos los instrumentos continúan vigentes.
2. Se debe considerar que el marco normativo ha cambiado profundamente desde la emisión de los instrumentos, pero no así, los temas que regula. Lo cual demuestra que incluso cuando se dan cambios legislativos o normativos al interior de las instituciones, como son los protocolos de actuación o los lineamientos de operación, éstos no necesariamente tienen un impacto en las poblaciones objetivo si no se da una profunda capacitación y sensibilización a los servidores públicos encargados de ejecutarlas.
3. Lo anterior lleva a la posibilidad de que la CNDH evalúe la necesidad de actualizar y emitir nuevos informes y recomendaciones sobre estaciones migratorias, verificaciones migratorias ilegales y secuestro. La gran mayoría de los expertos consideran, reconociendo algunos avances, que sus retos y propuestas siguen vigentes.
4. En algunas respuestas de gobiernos estatales se señaló que debido a que los instrumentos analizados en el presente estudio contaban con más de diez años de ser emitidos, no contaban con registros. Por ello, sería pertinente que al emitir nuevos instrumentos se precise la temporalidad en la que se le debe dar seguimiento a la comprobación y evaluación de las propuestas y recomendaciones.
5. Se sugiere que las recomendaciones y las propuestas de los instrumentos de posicionamiento sean concretas y precisas sobre lo que se espera que las distintas autoridades o instituciones implementen o lleven a cabo. Se debe preferir lo específico sobre lo general. Así, la calidad, objetividad y precisión de las evaluaciones será más aterrizable a partir de indicadores concretos.
6. Se debe señalar que muchas de las recomendaciones y propuestas, al ser vagas e imprecisas, dejan abierta a la interpretación de las autoridades a quienes se dirigen lo que se espera que lleven a cabo. Incluso algunas, como la del 2009, no mencionan explícitamente las instituciones a las que se dirige, sino al conjunto de éstas, en este caso el “Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Esto tiene como consecuencia que sea difícil deslindar responsabilidades entre las autoridades competentes.
7. Al realizar las propuestas y recomendaciones, se deben incorporar temporalidades, líneas base e indicadores que permitan evaluar su evolución y cumplimiento. Igualmente, se sugiere que las recomendaciones sean precisas y concretas para que las evaluaciones sean viables técnica y financieramente, pero sobre todo válidas y comprobables. Aunque ya se perciben cambios en este sentido, se recomienda seguir profundizando en esta línea.

8. Se deben evitar propuestas que se limiten a dirigir instrucciones al personal a cargo de las autoridades a quienes se dirigen, ya que en las respuestas a las solicitudes de información se observó que este tipo de propuestas únicamente inducen a que con la emisión de un oficio en el que se “giran instrucciones” se den por cumplidas las referidas propuestas.
9. En este sentido, se sugiere evitar propuestas que se presten a la simulación imperante en la administración pública federal y de los gobiernos estatales.
10. Ante el débil Estado de derecho con el que cuenta el país, los mecanismos de transparencia son actualmente una herramienta fundamental para la labor de la CNDH. Por ello, se sugiere capacitar a su personal en la materia para dirigir solicitudes de información que recojan con precisión las distintas acciones vinculadas con futuros instrumentos de posicionamiento para su seguimiento.
11. Igualmente, para futuros instrumentos se sugiere evitar recomendaciones o propuestas genéricas para los estados en casos que sus contextos locales no apliquen. Por ejemplo, en el caso del Informe de 2009 sobre secuestro, una propuesta dirigida a todas las entidades federativas señala: “Implementar en coordinación con la SSP Federal los mecanismos necesarios para fortalecer la seguridad pública en las zonas aledañas a las vías del tren que son utilizadas por las personas migrantes en su tránsito por el territorio nacional.” Esta propuesta, bien intencionada sin lugar a dudas, claramente no aplica para todos los contextos, pues ni la ruta migrante, ni las vías del tren cruzan por las 32 entidades federativas.
12. Como se pudo observar, gran parte de las propuestas y recomendaciones atendieron a indicadores de proceso, pero no necesariamente de impacto directo en la población objetivo. Por ello, es necesario impulsar investigación multianual, longitudinal y metodológicamente confiable que permita rastrear cambios, más allá de oficios dirigidos y fotografías genéricas de capacitación a servidores públicos como respaldo de implementación.
13. Aunque se contabilizaron 262 acciones vinculadas directamente con las propuestas de los instrumentos, éstas no necesariamente fueron producto de los mismos. Por ejemplo, el informe de 2005 observaba las condiciones de hacinamiento de las estaciones migratorias, pero fue hasta 2017 cuando el INM emitió un Protocolo al respecto, relacionado con la Recomendación No. 68/2016.
14. De todos los instrumentos analizados, los que contaron con menor tasa de respuesta a las solicitudes de información fueron los de secuestro de 2009 y 2011.
15. A nivel federal, en el semáforo de cumplimiento las respuestas satisfactorias siempre fueron más altas que las estatales. Con excepción del informe de 2009 donde éstas alcanzaron 29%. En el resto de los instrumentos (2005, 2006 y 2011), el 40% de las propuestas dirigidas a autoridades federales recibieron respuesta satisfactoria.
16. Debido a que el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana* de 2005 solo se dirigió al INM, el 100% de sus propuestas recibieron respuesta, de las cuales dos fueron evaluadas con respuesta satisfactoria y tres con respuesta incompleta pero cooperativa. De todos los instrumentos

- analizados en el presente estudio, el informe de 2005 obtuvo el ICA más alto (.70). Pero esto se explica, en primer lugar, por la naturaleza de las dos propuestas cumplidas, la primera solventada con la Ley de Migración de 2011, y la segunda a partir del Protocolo de Actuación para Prevenir el Hacinamiento en las Estaciones Migratorias del INM de 2017. En segundo lugar, porque al ser únicamente dirigida a una institución federal y no a entidades federativas, como el resto de los instrumentos analizados, la probabilidad de no respuesta a la solicitud fue considerablemente menor.
17. De la *Recomendación General No. 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales*, 22% de las respuestas a las recomendaciones fueron evaluadas con respuesta satisfactoria, y 15% con respuesta cooperativa. Por su parte, seis de cada diez quedaron sin respuesta (40%) o su respuesta fue rechazada o sin argumentación suficiente (22%). El ICA General del Instrumento es bajo (.30). Por su parte, considerando únicamente a las autoridades que enviaron su respuesta el cumplimiento de las recomendaciones, el ICB incrementa a un punto medio (.50). En éste, como en el resto de los índices del estudio, las autoridades federales reportaron un cumplimiento mayor en comparación con todas las entidades federativas. A nivel federal se obtiene un ICA medio (.50). No obstante, a nivel estatal, el ICA se reduce a .28.
 18. Dos de cada diez propuestas del *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes* de 2009 recibieron respuesta satisfactoria (14%) o cooperativa (6%). Por su parte, ocho de cada diez propuestas quedaron sin respuesta (49%), o su respuesta fue rechazada o sin argumentación suficiente (31%). Este alto porcentaje se explica, entre otras razones, porque es el instrumento que cuenta con las propuestas más imprecisas y vagas. Incluso, por igual se dirigen propuestas a instancias federales y a estatales, las cuales evidentemente tienen distintas atribuciones y alcances prácticos. El ICA General del Instrumento es muy bajo (.17): de todos los instrumentos es el que cuenta con menor índice de cumplimiento. Si se consideran únicamente a las autoridades que enviaron su respuesta, el cumplimiento de las recomendaciones se eleva en el ICB (.33). A nivel federal el instrumento obtiene un ICA bajo (.34); no obstante, a nivel estatal el ICA se reduce a .14.
 19. En cuanto al *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México* de 2011, siete de cada diez propuestas quedaron sin respuesta (48%), o su respuesta fue rechazada o sin argumentación suficiente (17%). 35% de las propuestas recibieron respuesta satisfactoria (18%) o cooperativa pero incompleta (17%). Por ello, el ICA General del Instrumento es bajo (.26). Si se consideran únicamente a las autoridades que enviaron su respuesta, el cumplimiento de las recomendaciones se eleva en el ICB a un punto medio (.51). En éste, como en el resto de los índices contenidos en este estudio, las autoridades federales reportaron un cumplimiento mayor en comparación con todas las entidades federativas. A nivel federal el instrumento obtiene un ICA medio (.48); no obstante, a nivel estatal el ICA se reduce a .24.
 20. La *Recomendación General No. 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales* es uno de los instrumentos de posicionamiento que cuenta con un menor impacto en medios impresos y publicaciones académicas, contando con sólo tres referencias en publicaciones

periodísticas y ninguna en revistas especializadas. Sin embargo, este resultado puede estar limitado por los escasos registros de información del año 2006 que se encuentran disponibles, especialmente en las bases de datos de medios impresos.

21. Aunque el Informe de 2005 no cuenta con una gran cantidad de referencias periodísticas (tres) y académicas (cuatro) es, sin lugar a dudas, una referente para conocer los antecedentes de las condiciones que presentaban las estaciones migratorias del INM.
22. El Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes emitido en 2009 es el instrumento de posicionamiento con mayor número de referencias en las publicaciones periodísticas y académicas. El instrumento tuvo como principal acierto visibilizar un tema profundamente preocupante pero que carecía de sistematización y difusión. El informe ha contado con la aceptación de los académicos especializados en el tema migratorio, aunque también recibió críticas sobre su metodología.
23. El *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México* emitido en 2011 es el segundo instrumento de posicionamiento que cuenta con mayor número de referencias en artículos académicos (13) y publicaciones periodísticas (22). El informe contó con una gran aceptación por parte de estas dos comunidades y se ha convertido en una referencia para el análisis en la temática. El Informe 2011 es el primero de los instrumentos analizados al que se hace referencia en las redes sociales de la CNDH.

En general se propone:

1. Impulsar campañas de difusión dirigidas a la sociedad mexicana en general que permitan conocer las atribuciones de la Comisión, y cómo y en qué circunstancias se pueden acercar a ella. Llevar la agenda de derechos humanos a los niveles básicos de educación en el país y comenzar a generar una cultura sobre el tema en las generaciones que actualmente se están formando.
2. Parece pertinente realizar convenios de colaboración entre la CNDH y las dependencias federales que concentran más puntos recomendatorios, con el fin de agilizar el seguimiento y cumplimiento de los mismos.
3. Se recomienda igualmente reforzar el alcance de todas sus atribuciones con el fin de que la sociedad en general y las organizaciones de la sociedad civil en particular recobren y afiancen la credibilidad en la institución. La gran mayoría de los expertos señaló que en las anteriores administraciones la credibilidad de la CNDH, especialmente ante la sociedad civil, decreció considerablemente. Por ello, aunque existe consenso de que la actual administración es autónoma en sus decisiones y ha retomado el rumbo, es necesario recuperar el terreno perdido y consolidarse como la institución que protege, observa, promociona, estudia y divulga los derechos humanos en el país.
4. En este sentido, se sugiere fortalecer la documentación y la homologación de criterios en las quejas, bases de datos y otros registros administrativos de la CNDH.

5. A partir de la presente investigación se sugiere agregar un semáforo de cumplimiento, similar al utilizado en este estudio, de cada uno de los puntos recomendatorios y las propuestas de todos sus instrumentos de posicionamiento por institución (incluidos los informes con propuestas específicas) en su sitio de seguimiento.
6. Diseñar un índice de cumplimiento de puntos recomendatorios por institución que se actualice mensualmente y sea visible en el portal de inicio de la CNDH, con un vínculo a la página de seguimiento señalada en la propuesta anterior.
7. La CNDH se debe consolidar como una institución convocante que sume los esfuerzos, generalmente desarticulados, de la sociedad civil, los organismos internacionales, las comisiones estatales de derechos humanos y el gobierno para la búsqueda de soluciones que garanticen el respeto a los derechos humanos.
8. Capacitar, sensibilizar y actualizar constantemente al personal de la CNDH y promover una cultura organizacional afín a su misión y atribuciones.
9. Garantizar el acceso a servicios de salud mental y facilitar la contención de los trabajadores y visitantes de la CNDH, en caso de requerirlo.
10. Garantizar mejores condiciones de infraestructura y derechos laborales en la CNDH como: salas de lactancia, guarderías, permisos de maternidad y paternidad, comedores, garantizar viáticos de traslados, separación de residuos, reciclaje, limitar uso de papel, respetar y delimitar los horarios de trabajo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe ser ejemplo de la salvaguarda de los derechos de sus trabajadores.
11. Se deben continuar realizando estudios internos y externos que alimenten el trabajo de la Comisión desde un punto de vista imparcial y que ayuden a mejorar la incidencia de su trabajo.
12. Fortalecer e impulsar la comunicación social de la Comisión para difundir su trabajo cotidiano, revertir percepciones negativas, reposicionar a la institución y aumentar la penetración de sus instrumentos de posicionamiento.
13. Mejorar la difusión de los informes anuales y acercar sus resultados a la ciudadanía a través de distintos formatos electrónicos (infografías, videos cortos, GIFs) en redes sociales con el objetivo de que sean más visibles sus logros y las instituciones estén pendientes de responder a las recomendaciones que emite.

Para la Quinta Visitaduría General se sugiere:

1. Fortalecer sus vínculos con la sociedad civil y la academia; escuchar y apuntalar sus demandas y propuestas en materia de derechos humanos. Generar una red de expertos para que cuando la CNDH emita instrumentos de posicionamiento en materia migratoria, trabaje con ellos y ayuden a su difusión. Es preciso que la Quinta Visitaduría General tome en cuenta sus experiencias en la materia y se consolide como actor clave convocante en los temas de migración y refugio.
2. Ante un escenario de retos transnacionales, globales y de corresponsabilidad entre países resulta preciso profundizar los lazos a nivel internacional con gobiernos y organismos en

materia de derechos humanos. El ámbito de lo nacional ha sido rebasado y la necesidad de articular esfuerzos transnacionales, especialmente en un tema como el migratorio, resulta imperativo.

3. Difundir y sensibilizar con el personal la importancia de los temas de la Agenda 2030 y cómo aterrizarlos a su vida cotidiana, en la oficina y fuera de ella. En este sentido, evaluar la posibilidad de realizar diagnósticos que permitan enlazar las acciones de la CNDH a partir de indicadores y evaluaciones, más allá de una vinculación temática, pues se corre el riesgo de que cualquier acción sea relacionada superficialmente con la Agenda 2030.
4. Establecer estrategias, convenios y vínculos que permitan sumar esfuerzos a nivel estatal y municipal a lo largo del territorio nacional con presencia de personas migrantes en tránsito. Instancias federales sugieren que la Quinta Visitaduría envíe enlaces para dar seguimiento y retroalimentación a su trabajo con personas migrantes.
5. Actualizar conceptualmente el Programa de atención a personas migrantes de la Quinta Visitaduría, y especificar que también se atiende a solicitantes de refugio.
6. Impulsar que las quejas y otros instrumentos de medición de la CNDH se recojan en otros idiomas además de español.
7. Consolidar la posición de la Quinta Visitaduría en la agenda de protección de personas migrantes con informes que alimenten la acción del gobierno y de la sociedad civil.
8. Fortalecer el apoyo material y humano a las oficinas foráneas de la CNDH que atienden a personas migrantes.
9. Impulsar la agenda de protección de defensores de derechos humanos de personas migrantes.
10. Sensibilizar, a través de campañas de difusión dirigidas a la sociedad mexicana en general, y a servidores públicos, con especial énfasis en los niveles municipales y operativos, sobre “no discriminación y derechos de personas migrantes”.
11. Robustecer los esfuerzos que realiza la CNDH para dar a conocer a las personas migrantes sus derechos, así como las distintas instituciones a las cuales puede acudir durante su estancia o tránsito por México.
12. Impulsar que la CNDH se integre al Plan de Acción de Brasil firmado por México en 2014, el cual busca mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional, e implementar soluciones para las personas refugiadas y desplazadas.
13. Impulsar con el área correspondiente de la CNDH una acción de inconstitucionalidad por privación de la libertad en contra de personas migrantes en estaciones migratorias por una falta administrativa.
14. En caso no haberlo hecho, que la CNDH presente ante el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección Internacional.

Para futuros instrumentos de posicionamiento en materia migratoria considerar:

1. La posibilidad de actualizar y sacar nuevos informes y recomendaciones sobre estaciones migratorias, verificaciones migratorias ilegales y secuestro. La gran mayoría de los expertos consideran, reconociendo algunos avances, que sus retos y propuestas siguen vigentes.
2. Considerar la viabilidad de que la CNDH institucionalice diagnósticos e informes anuales sobre estaciones migratorias, contexto de trans migración y principales violaciones a derechos humanos de personas migrantes, con el fin de contar con información longitudinal que permita trazar trayectorias de las principales aristas del fenómeno. Esto consolidaría una estrategia de seguimiento más allá de administraciones y voluntades coyunturales.
3. Robustecer la metodología y abrir el abanico de técnicas de investigación a distintas disciplinas para los instrumentos y el análisis de sus resultados. Partir de un enfoque inter y transdisciplinar es fundamental, ante el reto de acercarse a temas velados y maquillados institucionalmente.
4. En las propuestas y recomendaciones, hacer énfasis en el seguimiento que se dará a las sanciones penales y/o administrativas que se vinculen con violaciones a los derechos humanos por parte de servidores públicos, y solicitar información al respecto, con el fin de combatir el ambiente de normalizada impunidad que existe en el país.
5. Se recomienda que, al realizar propuestas, se evalúe si las instituciones a las que se dirigen cuentan con los recursos materiales y humanos para implementarlas. En caso negativo, de manera conjunta, entre la CNDH y la institución receptora, dirigir los instrumentos de posicionamiento y las propuestas al gobierno Federal y a la Cámara de Diputados, con el fin de que se programen los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
6. Al presentar instrumentos de posicionamiento, acompañarlos con infografías, folletos y versiones resumidas con lenguaje amigable para el público general. Continuar impulsando la difusión de sus instrumentos de posicionamiento a través de estrategias digitales que acerquen sus contenidos a la sociedad y a personas migrantes en redes sociales.
7. Realizar análisis interseccional y tender puentes entre las visitadurías, los temas y los instrumentos de posicionamiento, ante una realidad cada vez más compleja y multipolar.
8. Retomar informes espejo de la sociedad civil para la conformación de informes. Aunque esto ya se ha hecho, se señala la necesidad de establecer puentes de diálogo. Incluso considerar cruzar esfuerzos metodológicos, (homologar instrumentos, cuestionarios de encuesta, guías de entrevista, diseños muestrales), humanos y materiales para sumar sinergias e incluso emitir informes alimentados por investigación conjunta.
9. Para futuros instrumentos de posicionamiento, campañas de sensibilización y capacitación, considerar los temas: discriminación y racismo social e institucional hacia personas migrantes en México; derechos y condiciones de las personas solicitantes de refugio en México; el respeto al derecho al debido proceso de las personas solicitantes de refugio en México; personas migrantes desaparecidas; salud mental de personas migrantes; alternativas a la detención migratoria; México como país de destino de personas migrantes; y derechos humanos de mexicanos en el exterior y en retorno.

Anexo digital

CONSULTAR CD ANEXO

- 9.1 Instrumentos de posicionamiento analizados
- 9.2 Oficios de respuesta a solicitudes de información de autoridades involucradas en instrumentos de posicionamiento