

CAPÍTULO 1 Introducción

1.1 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos en México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en la materia.¹ Este organismo ha transitado por varias etapas, en las cuales se han ido modificando tanto su estatus jurídico como su estructura. Como antecedente, en el año de 1989 la Secretaría de Gobernación conformó la Dirección de Derechos Humanos, la cual tenía a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden constitucional mexicano. El 6 de junio de 1990 se decretó la creación de la CNDH para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos. En esta primera etapa tuvo el carácter de órgano desconcentrado, a cargo de un presidente, el cual sería nombrado por el Gobierno Federal (CNDH, 2005).

En una segunda etapa, en 1992, se intentó responder ante el cuestionamiento acerca de ser un órgano para la defensa de los derechos humanos y no formar parte del Gobierno Federal, razón por la cual se adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, el cual menciona en su primer párrafo:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.”

Con esta adición, se elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos (Contreras, 2003:116), y se facultó a las legislaturas a crear la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de derechos humanos, las cuales tienen, entre otras, atribuciones para conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y la de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.² Esto es, la Constitución facultó a estos organismos a emitir recomendaciones con un peso moral, pero no con posibilidades de cumplimiento obligatorio.³

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se robusteció y tomó mayor trascendencia el papel de la CNDH ya que en caso de que alguna autoridad rechace una

¹ Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

² Artículo 102, apartado B, párrafos 1 y 2, de la CPEUM.

³ Ante el argumento de que se debería optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas, Natarén (2005) ha señalado que no se debe olvidar que la CNDH no es un tribunal que pueda imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente la aceptación formal de las autoridades a las que se dirigen dichas recomendaciones es lo que las convierte en obligatorias.

recomendación podrá ser citada, a petición de la Comisión.⁴ En este sentido, el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 constitucional señala:

“Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

Con esto, se ratificó el peso –principalmente moral– de las recomendaciones, ya que los servidores públicos deben hacer pública su negativa, lo cual representa un acto que puede poner en tela de juicio su legitimidad social. Además, ahora los servidores públicos están obligados a responder sobre las recomendaciones ya no sólo ante la CNDH, sino también ante la Cámara de Senadores. Esto en virtud de la facultad otorgada a la CNDH de solicitar al Senado o a la Comisión permanente que llamen a aquellos servidores públicos que ignoren sus recomendaciones, con el fin de que expliquen ante el órgano legislativo las causas de su negativa. Esto, sin duda, sigue constituyendo una sanción de tipo moral, pero en cierta forma fortalece el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

En relación con lo anterior, es importante recalcar que el concepto “derechos humanos” tiene dos dimensiones: una axiológica y una jurídica. La noción axiológica de los derechos humanos los señala como valores, parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identifica como normas que contienen los derechos subjetivos fundamentales y que se encuentran reconocidos en declaraciones internacionales o en normatividad interna (Álvarez, 2003). Cuando una persona acusa que han sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de significar que la autoridad en cuestión trasgredió el orden jurídico, implica que faltó a la ética y los valores de la humanidad, de ahí que la fuerza del concepto va más allá de lo jurídico.

En este sentido, se puede afirmar que el uso de recomendaciones, como medios de protección de los derechos humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de estos derechos, al no contar las Comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias. Su peso moral y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección. En primer lugar, que tengan una *base jurídica sólida*. En este sentido, Carpizo (2009:83-129), al afirmar que buena parte de la estructura de las recomendaciones es la de una sentencia, ha enfatizado que “la argumentación jurídica es la columna

⁴ Es de resaltarse, además, que con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos son reconocidos y no otorgados (art. 1); en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo, en tanto que por causas de carácter humanitario se puede solicitar la condición de refugiado (art. 11); y se regula la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras: derecho de audiencia y debido proceso (art. 33).

vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”. De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulte también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad. El funcionario expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación (Báez, 2011:34).

En segundo lugar, que se dé a las recomendaciones *seguimiento y publicidad*. Como ha señalado Carpizo (2009:83-129): “el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del ombudsman. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”. La publicidad de las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz el hacer uso de los medios masivos de comunicación, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la sociedad. Y, en tercer lugar, el propio *prestigio del órgano que las emite y su imagen ante la sociedad*, los cuales pueden abonar o restar al peso moral que tienen los derechos humanos (Báez, 2011:34). De este modo, la eficacia de las recomendaciones, al ser sugerencias de un organismo, depende, en buena medida, de su fundamentación, publicidad y peso moral.

1.2 Los instrumentos de posicionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La CNDH tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esto, realiza diferentes actividades: una de las principales es recibir quejas y formular, al respecto, recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos –en adelante instrumentos de posicionamiento– no vinculantes a las autoridades objeto de las quejas. El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en el tema de personas migrantes en nuestro país.

De acuerdo con el artículo 2 de su propia ley, la CNDH tiene la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, contando con personalidad y patrimonio propios, así como con varias facultades que dan lugar a las actividades que realiza: tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, etcétera. Para fines de lo anterior tiene, entre otras, la atribución de conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación,⁵ y la de emitir instrumentos de posicionamiento sobre éstas.⁶

En este sentido, el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH dispone que el fin de las *Recomendaciones Generales* a las diversas autoridades del país es que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien

⁵ Véanse los artículos 3, 6, fracción I, 8 y 25 de la Ley de la CNDH; y los artículos 9, 80 y ss. del Reglamento Interno de la CNDH.

⁶ Véanse los artículos 3, 6, fracción III, 44, 46, 47, 48, 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44, 67, IX, 140, 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

violaciones a los derechos humanos. Y que la forma de verificar el cumplimiento de tales recomendaciones es mediante la realización de estudios generales, a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas. Sin embargo, tales estudios no se han formulado de forma sistemática, a la vez que las Visitadurías Generales en las que ha recaído la preparación de dichas recomendaciones tampoco tienen establecido un procedimiento para darles seguimiento y valorar su grado de aceptación en las instituciones públicas.

En el caso de los *Informes Especiales* dirigidos a alguna autoridad, regulados en los artículos 174 y 175 del Reglamento, la Comisión no está obligada a dar seguimiento. Sin embargo, el Reglamento establece que se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad que las haga del conocimiento de la Comisión Nacional. Al respecto, cabe señalar que tampoco se dispone de un análisis integral respecto del impacto generado a través de estos instrumentos.

En razón de lo anterior, el presente estudio tiene como fin analizar los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH, en relación con las personas migrantes en tránsito por nuestro país, quienes se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad.⁷

La falta de documentos migratorios o de autorización por parte del Estado para transitar o residir en su territorio los obliga a movilizarse por medios y redes clandestinas. Se vuelven así invisibles ante la ley y muchas veces ante la opinión pública. La falta de reconocimiento les impide el ejercicio de derechos que deberían ser garantizados y protegidos por el Estado. La vulnerabilidad de las personas migrantes está entonces en gran medida construida por políticas migratorias restrictivas, que coartan el derecho a la movilidad por la baja capacidad institucional por parte de los Estados para garantizar la seguridad humana de las personas que transitan o residen en su territorio.

De este modo, las personas migrantes indocumentadas enfrentan con un sinnúmero de situaciones de riesgo, tales como: extorsión, robo, secuestro,⁸ explotación laboral, maltrato y abuso sexual, entre otros. Lo anterior en virtud de que viajan en medios de transporte de alto riesgo, p. e. la bestia; utilizan caminos de extravío y, en general, lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que transitan; evitan el contacto con las autoridades, no saben sus derechos o prefieren no ejercerlos si esto implica volverse visibles; se encuentran lejos de sus entornos de protección, no saben a quién acudir en caso de necesitarlo y desconocen las leyes del país; entre otros factores. Así, su carácter de personas en situación migratoria indocumentada los vuelve presa fácil de los delincuentes y de algunos funcionarios públicos corruptos de los tres niveles de gobierno.⁹

⁷ Sobre la vulnerabilidad de las personas migrantes, véase: Bustamante, J. (2002). Immigrants vulnerability as Subjects of Human Rights. *Internacional Migration Review*, 36, 333-354.

⁸ Véase, por ejemplo, el caso de la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas en el año 2010, entre otros.

⁹ Sobre este tema, entre otros: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, (2005). *Violaciones a derechos humanos en el contexto de la migración en la frontera sur*, México; CDH Fray Matías, Hogar de la Misericordia, DPLF, (2008). *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México*, México; Centro Prodh, Belén Posada del Migrante,

Las principales autoridades relacionadas con las quejas en perjuicio de personas migrantes son el Instituto Nacional de Migración (INM), la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

1.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia de personas migrantes

Entre las acciones de la CNDH en materia de personas migrantes se pueden citar las siguientes:

Quinta Visitaduría General. Se creó el 3 de enero de 2005 y es responsable del Programa de Atención al Migrante, Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y el Programa contra la Trata de Personas. Esta Visitaduría conoce sobre quejas, recursos de queja e impugnaciones por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica a fin de proporcionar la defensa necesaria y el respeto a sus derechos humanos. Cuenta con 10 oficinas regionales ubicadas en Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Coatzacoalcos, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Ixtepec, Oaxaca; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas.

Programa de Atención al Migrante. México es escenario de la migración de origen, tránsito, destino y retorno. Las personas migrantes en situación indocumentada son una población en situación vulnerable que se enfrentan a una gran cantidad de riesgos, abusos y agresiones que les deja indefensos. El objetivo del programa es la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto de los extranjeros que se internan sin documentos migratorios en México, como de los mexicanos que emigran de manera indocumentada a Estados Unidos.¹⁰ Dentro de sus actividades se encuentran:

- La recepción de quejas, o el inicio de quejas de oficio, por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes por parte de autoridades federales.
- La realización de los procedimientos para la solución del caso mediante conciliación entre las partes y, en su caso, la formulación de los proyectos de Recomendación.
- La difusión de los derechos humanos de las personas migrantes.
- Las actividades necesarias para la atención de las personas migrantes en materia de derechos humanos, como visitas a las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y a los diversos puntos en los que se registra una alta concentración y tránsito de personas migrantes.

CDH Fray Matías, Centro de Derechos Humanos del Migrante Beato Juan Bautista Scalabrini, Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Dimensión de la Pastoral de la Movilidad Humana, Frontera con Justicia, Humanidad sin Fronteras, SJM, (2011). *Informe secuestros y otros abusos cometidos en contra de personas migrantes en tránsito por México: documento preparado para el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) en el marco de su evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano, México.*

¹⁰ La CNDH trabaja con organizaciones defensoras de derechos humanos en Estados Unidos y con otras organizaciones civiles de las zonas fronterizas o donde hay una alta concentración de personas migrantes.

- La realización de gestiones para: proporcionar atención médica a las personas migrantes; informarles sobre su situación jurídica migratoria; proporcionarles alimentación, enseres básicos de limpieza y aseo personal y colchonetas limpias; darles acceso a comunicaciones telefónicas; verificar la ampliación de su declaración ante el Instituto Nacional de Migración; realizar un inventario de bienes; y supervisar los trámites de su repatriación.
- La vinculación con organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de personas migrantes para recabar información, detectar posibles violaciones a los derechos humanos y operar una estrecha colaboración.
- El estudio del fenómeno migratorio para elaborar propuestas de soluciones de fondo a fin de sustituir la cultura del abuso y la discriminación por una cultura de respeto a los derechos fundamentales.

La CNDH ha formulado las siguientes recomendaciones e informes especiales en la materia:¹¹

- 2005. Informe Especial: sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República mexicana.
- 2006. Recomendación General No. 13/2006, sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales.
- 2009. Informe Especial: sobre los casos de secuestro en contra de migrantes.
- 2011. Informe Especial: sobre secuestro de migrantes en México.
- 2013. Recomendación sobre el caso de la omisión de cuidado de los menores de edad V1 y V2, de nacionalidad salvadoreña, evadidos del albergue 1.
- 2013. Recomendación: sobre caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.
- 2014. Recomendación: sobre el caso de agresión sexual y violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, integridad, trato digno y libertad personal de V1, niña migrante de nacionalidad hondureña.
- 2015. Recomendación: sobre el caso de la muerte de la niña V1, persona en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el albergue A1, en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- 2015. Recomendación: sobre el caso del homicidio de V1 y V2, migrantes de nacionalidad hondureña, ocurrido en el tramo férreo Pakal-Ná – Salto de Agua, municipio de Palenque, Chiapas
- 2015. Recomendación: sobre el caso de violaciones a diversos derechos humanos cometidas por personal del Instituto Nacional de Migración adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en agravio de los usuarios.

¹¹ De 2005, año de emisión del Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República mexicana a septiembre de 2017.

- 2016. Informe especial 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.
- 2016. Recomendación: sobre el caso de violación al derecho humano al trato digno de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México.
- 2016. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la libertad personal, de tránsito, a la no discriminación, a la integridad y seguridad personal, y al acceso a la justicia en agravio de V1, V2, V3 y V4 de nacionalidad mexicana.
- 2016. Recomendación: sobre el caso de la detención arbitraria, retención y cateo ilegales, así como tratos crueles en agravio de V1, V2 y V3, en Coatzacoalcos, Veracruz.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de desaparición forzada de v1, y violaciones a los Derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, V2, y V3, así como a la Libertad de tránsito, a la no discriminación y al interés superior de la niñez en agravio de V1, de nacionalidad mexicana, en el estado de Chiapas.
- 2017. Recomendación: sobre el caso sobre violaciones a los derechos humanos a la libertad, a la integridad personal, a la privacidad, al honor, a la protección de datos personales, a la legalidad y al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V, migrante hondureño de origen garífuna, en el Estado de Baja California.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración, en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración, en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de desaparición forzada de v1, y violaciones a los Derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, V2, y V3, así como a la Libertad de tránsito, a la no discriminación y al interés superior de la niñez en agravio de V1, de nacionalidad mexicana, en el estado de Chiapas.

- 2017. Recomendación: Caso sobre violaciones a los derechos humanos a la libertad, a la integridad personal, a la privacidad, al honor, a la protección de datos personales, a la legalidad y al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V, migrante hondureño de origen garífuna, en el Estado de Baja California.

1.4 Contexto de la migración de tránsito en México

El contexto geográfico de México genera que existan diversos flujos de migración: origen, tránsito, destino y retorno (París, 2016:1). Al ser Estados Unidos el principal destino de la migración mundial actualmente, el corredor migratorio México-Estados Unidos es el más transitado del mundo (OIM, 2014). Desde la década de 1980, México es uno de los principales países de migración de tránsito indocumentada en América Latina, cuyos detonantes han sido, entre otros, las guerras civiles, los conflictos políticos y los cambios económicos estructurales que tuvieron lugar en Centroamérica. Para épocas actuales, a la par de la diversificación de los flujos migratorios de tránsito, han proliferado diversas amenazas para la integridad de las propias personas migrantes durante su travesía por México. Las personas migrantes están inmersas en una constante vulnerabilidad durante su paso por regiones y zonas específicas del país (Martínez y Narváz, 2015:128).

Desde la década de 1980, cuando creció el flujo de centroamericanos que transitaban de manera indocumentada por el país, existen múltiples relatos de personas migrantes víctimas de abusos y agresiones a lo largo del trayecto por México. También se ha hablado de la frecuente extorsión por parte de autoridades migratorias y policíacas (Frelick, 1991). Y, desde entonces, se ha reportado que la ruta por tierra es particularmente peligrosa para mujeres, niñas, niños y adolescentes (Rodríguez y Urrutia, 1990). Sin embargo, de acuerdo con los informes de derechos humanos y con los relatores de organismos internacionales sobre los derechos de las personas migrantes,¹² el riesgo a la violencia social aumentó considerablemente a partir de 2007 por dos fenómenos concomitantes: por un lado, el aumento mismo de la violencia en territorio mexicano, debido a la lucha territorial entre organizaciones criminales y entre éstas y los cuerpos de seguridad del Estado; por otro lado por la incursión de estas organizaciones criminales en el proceso migratorio, a través de delitos como el secuestro masivo de personas migrantes y la trata de personas.

En la frontera sur de México, los puntos de internación de personas migrantes centroamericanas y extrarregionales se encuentran en distintas zonas de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo.¹³ Los estados que componen la red ferroviaria y que integran las rutas más importantes de tránsito para las personas migrantes, desde los estados de la frontera sur hacia el norte del país son: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Se estima que anualmente ingresan de manera

¹² Véase: Organización de las Naciones Unidas, (2009). Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. Addendum (Mission to Mexico)*; Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, (2014). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA, Washington.

¹³ Por ejemplo, véase: Anguiano, M. (2008). Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio. *Papeles de Población*, 14, (56), 215-232.

indocumentada, por la frontera sur de México, unas 150,000 personas migrantes, principalmente por el estado de Chiapas, con la intención de llegar a EEUU. En su mayoría estas personas migrantes centroamericanas, sudamericanos y, en menor medida extrarregionales originarios de países de Asia y África. Organizaciones de la sociedad civil organizada indican que el promedio anual de personas migrantes centroamericanas indocumentadas que ingresan al país podría ser de hasta 400,000 (OIM, 2014). Debido a que no cuentan con papeles, no existe un registro certero de datos. Algunas cifras intermedias, provenientes de la academia, señalan que cada año pasan por el país más de 200 mil personas migrantes originarias principalmente de Guatemala, El Salvador y Honduras (Rodríguez, 2013).

Es importante destacar la particular situación de desprotección y vulnerabilidad de las mujeres migrantes indocumentadas en tránsito por México. De acuerdo con el Instituto para las Mujeres en la Migración, IMUMI, a pesar del pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes en la legislación nacional e internacional, muchas mujeres que transitan por territorio mexicano no denuncian los abusos de los que son víctimas, debido al desconocimiento de sus derechos o por el temor a ser detenidas. Sufren agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, extorsiones, maltratos por parte de civiles como de las propias autoridades o son reclutadas por grupos de la delincuencia organizada que se dedican a la trata de personas, con el consecuente daño a su salud física y emocional (Díaz y Kuhner, 2014). En 2011 el Instituto Nacional de Migración registró 9,160 eventos de mujeres y niñas alojadas en estaciones migratorias, mientras que en 2016 (hasta octubre) la cifra asciende a 38,023, lo cual muestra un incremento del 315% en menos de 5 años (UPM, 2016).

El otro grupo humano de personas migrantes sumamente vulnerable en su tránsito por México es el conformado por niñas, niños y adolescentes (NNA), quienes se enfrentan a diversos obstáculos que impiden que sus derechos humanos sean garantizados, tal y como lo dispone el ordenamiento internacional, respecto del cual el Estado mexicano se encuentra obligado. Estos obstáculos incluyen: la ausencia de una perspectiva de niñez en la política migratoria; la falta de una legislación adecuada a las características de este tipo de migración; la falta de mecanismos nacionales y bilaterales que aseguren el interés superior del niño en los dispositivos de control migratorio;¹⁴ la carencia de garantías básicas de debido proceso y de un enfoque que considere su calidad de niños en los procedimientos de detención y expulsión;¹⁵ abusos y extorsiones a personas migrantes, incluidos niños, por parte del crimen organizado, en ocasiones coludido con autoridades federales, estatales o

¹⁴ Al respecto, consúltese: CDH Fray Matías de Córdova y Universidad Nacional de Lanús, (2012), *Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*, México.

¹⁵ En este sentido, véase: Gaxiola, M.; Moreno, M. e Islas, A., (2012). La falta de eficacia de las garantías jurisdiccionales para la protección de la integridad física y emocional de los niños, niñas y adolescentes en tránsito por México. *Revista de Investigación Académica Sin Frontera*, 5, (15).

municipales;¹⁶ y el incremento de la trata de niños y niñas migrantes con fines de explotación laboral¹⁷ y sexual.¹⁸

De este modo, las personas migrantes en tránsito por México están expuestas a diversas amenazas (Rojas y Caballeros, 2015). El viaje implica distancias muy largas y los tránsitos de esta población están marcados por las diferencias en el acceso a medios de transporte seguros. Los agravios recurrentes en contra de las personas migrantes en tránsito por México son: discriminación, robo, extorsión, violencia física, secuestro, tráfico y trata de personas (Vogt, 2013). Así, quedan comprometidos los derechos humanos de las personas migrantes a la no discriminación y a la igualdad, al trato digno, a la seguridad personal, a la seguridad jurídica y al debido proceso, entre otros.

1.5 Los derechos humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición

Es importante recordar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas al seguimiento que se realiza en este documento de los instrumentos de posicionamiento relativos a personas migrantes.

Figura 1. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos

Respetar	Proteger	Cumplir
<ul style="list-style-type: none">• El Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none">• El Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none">• El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados para velar por la realización de los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En este sentido, en las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia de diversos métodos, técnicas

¹⁶ Entre otras notas periodísticas, consúltense: “Crimen organizado continúa reclutando niños migrantes”, *Tiempo*, 26 de marzo de 2014; “Enfrentan niños migrantes el riesgo de ser cooptados por el crimen organizado”, *El Sur. Periódico de Guerrero*, 14 de octubre de 2013; “Niños migrantes, blanco de criminales”, *El Universal*, 7 de mayo de 2013; “Advierten que niños migrantes son usados por crimen organizado”, *Informador.com.mx*, 25 de diciembre de 2011.

¹⁷ Véase: Ayala, M., et. al. (2013). El trabajo infantil guatemalteco en los cafetales del Soconusco: “insumo” que genera riqueza económica, pero nula valoración social”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11, (1), 659-673.

¹⁸ Al respecto, véanse: UNHCR, (2014). *Children on the run. Unaccompanied children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*; UNODC, (2012). *Global report on trafficking in persons 2012, Country profiles. Americas*; CIM, OIM, INM e INAMI, (2006). *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*.

e indicadores en materia de derechos humanos.¹⁹ Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos, al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada (Alston, 2000; Estévez y Vázquez, 2010; Landman y Carvalho, 2009; Landman, 2006; ACNUDH, 2012; Ansolabehere, *et. al.*, 2015).

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles. Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías de indicadores de derechos humanos.

Figura 2. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos²⁰

	Objetivo / basado en hechos	Subjetivo / basado en juicios
Cuantitativo	A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	D. Indicador articulado de forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

Si bien, la Guía del Alto Comisionado señala que “*la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás*” (ACNUDH, 2012:20-21), en estudios transversales, complejos y

¹⁹ Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” (ACNUDH, 2012:19)

²⁰ Los indicadores pueden ser:

Cualitativos, cuando cuentan con información articulada en forma descriptiva o categórica. Se utilizan para profundizar en la temática analizada.

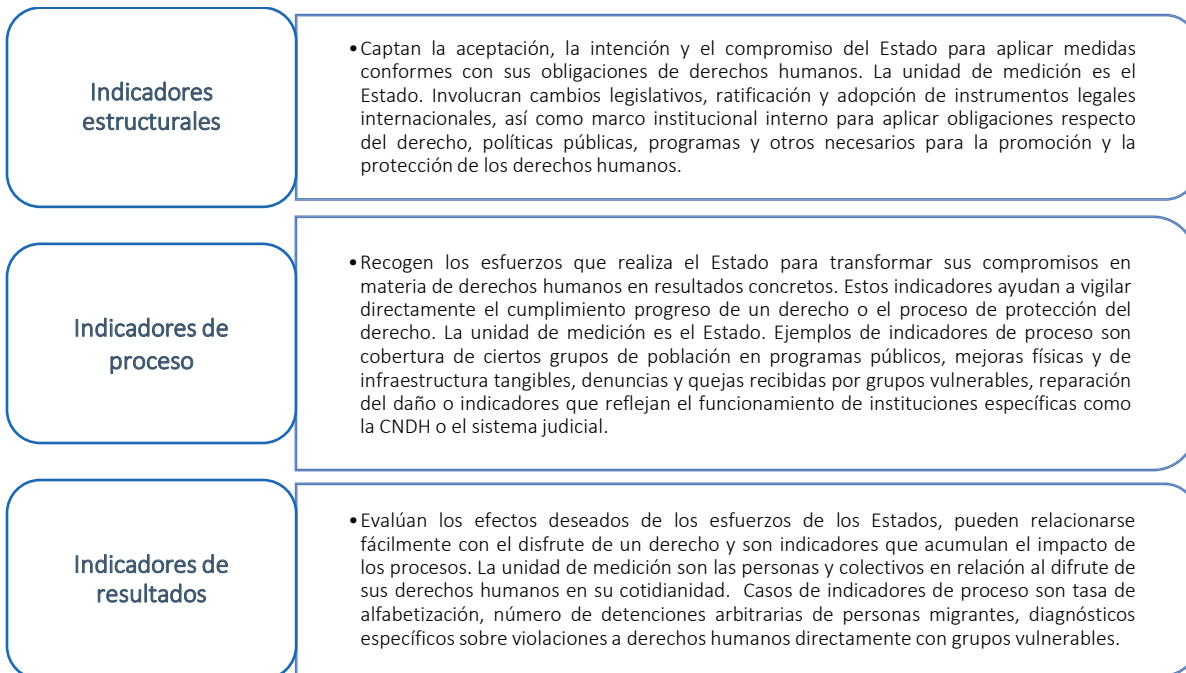
Cuantitativos, cuando involucran estadística descriptiva o inferencial. Se utilizan para obtener un panorama amplio de la temática analizada.

Objetivos, pueden observarse y verificarse directamente (por ejemplo, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima).

Subjetivos, se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por expertos o personas involucradas en la temática analizada (por ejemplo, testimonios de entrevistas personales o grupales) (ACNUDH, 2012:14).

con objetivos precisos como el presente, donde los datos no siempre son fiables y objetivos, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más datos no brinda necesariamente diagnósticos más precisos, por lo que es fundamental delimitar la unidad de análisis, ya sea el Estado o a poblaciones determinadas. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo a los objetivos de cada investigación.

Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012; Ansolabehere, *et al.*, 2015.

Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento en materia migratoria emitidos por la CNDH, es necesario señalar que la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso los cuales cuentan como unidad de análisis el Estado.²¹ A la par, se retomaron los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, para la selección de indicadores de derechos humanos (ACNUDH, 2012:56):

R. Pertinentes y fiables.

I. Independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados.

G. Globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización.

H. Centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos.

²¹ Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro (ACNUDH, 2012).

T. Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.

S. Simples y específicos.

En cuanto a las fuentes y mecanismos para la generación de datos para los indicadores se recogieron las siguientes:²²

Figura 4. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores

1. Datos basados en hechos	<ul style="list-style-type: none">• Respuestas de autoridades a solicitudes de información• Información documental proporcionada por la Quinta Visitaduría• Legislación nacional, estatal y tratados internacionales• Informes de OSC sobre migración y derechos humanos.• Seguimiento de medios impresos y recursos académicos
2. Estadísticas socioeconómicas y administrativas	<ul style="list-style-type: none">• Bases de datos de la CNDH para análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos de personas migrantes, referidas en los instrumentos de posicionamiento analizados.• Bases de datos de la Unidad de Política Migratoria.• Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos.
3. Encuestas de percepción y opinión	<ul style="list-style-type: none">• Diagnóstico de la situación de Derechos Humanos de las personas migrantes en tránsito por México.
1.4. Juicios de expertos	<ul style="list-style-type: none">• Nueve grupos de enfoque con 85 asistentes de academia, sociedad civil, gobierno y CNDH.• Seis entrevistas con informantes clave.• Juicios y propuestas de OSC y Organismos internacionales sobre migración y derechos humanos en informes espejo y entrevistas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la presente investigación y ACNUDH, 2012:58.

Como se puede observar, en el listado de fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores, la estrategia metodológica fue transversal y longitudinal, al recoger indicadores confiables para dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia migratoria.

Igualmente, y para finalizar esta introducción, resulta pertinente señalar algunos retos a los que se enfrentó el equipo de investigación:

Un primer reto fue recoger el alcance de las recomendaciones y los informes partiendo de que ambos instrumentos carecen de un efecto jurídico obligatorio para las autoridades referidas en los mismos. Si bien su fuerza es moral, en un país donde la impunidad y el débil Estado de derecho no son excepción,²³ parece que su fuerza es aún más difusa.

²² La investigación recogió todas fuentes sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos (ACNUDH, 2012:58).

²³ La impunidad surge del mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos; y mantiene correlación estadística con los niveles de corrupción y desigualdad socioeconómica (IGI-MEX, 2016). Encuestas nacionales como la ENVIPE del INEGI 2016 o la Encuesta Nacional de Justicia del IJ-UNAM señalan que la impunidad es

Un segundo reto fue la disonante calidad de las respuestas recibidas por parte de las autoridades a las solicitudes de información y, en algunos casos, la falta de éstas. No obstante, el análisis de las respuestas —e incluso su ausencia— proporcionó a la investigación importantes hallazgos que dan cuenta de lo que falta por recorrer en materia de transparencia y rendición de cuentas en el país.

Un tercer reto fue la elevada cifra negra en el número de quejas levantadas por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas migrantes. Lo anterior debido a la desconfianza, el desconocimiento, la falta de una cultura de denuncia por parte de las personas migrantes, además de la limitada zona de influencia del personal de la CNDH en el territorio nacional.

En suma, si bien los resultados muestran áreas de oportunidad para la emisión de futuros instrumentos de posicionamiento, la incidencia en cada uno de los temas abordados ha sido mayor a la esperada. Especialmente si se consideran indicadores estructurales como cambios legislativos a nivel nacional y estatal, así como normativas, prácticas y capacitación al interior de las instituciones. No obstante estos avances, aún hay un largo camino que recorrer, especialmente si consideramos la crisis actual en materia de derechos humanos que vulnera no solo al colectivo migrante, sino a la mayoría de los sectores vulnerables de este país.

uno de los diez principales problemas que aquejan a la sociedad mexicana. Por otro lado, de acuerdo con el *Índice Global de Impunidad 2017*, México es el cuarto país del mundo y el primero en América con mayor nivel de impunidad (69.21); se trata de un índice compuesto que incluye información de tres dimensiones que construyen la cadena de impunidad: delitos no denunciados (cifra negra), funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos; y la capacidad estructural o instalada con la que cuentan los países. Algunos informes nacionales e internacionales han documentado sobre la situación impunidad y el débil Estado de derecho en temas como libertad de expresión, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, trata de personas y procuración de justicia, véanse CIDH, (2015), *Informe Situación de los derechos humanos en México*; FLACSO, University of Minnesota, University of Oxford, (2016), *Observatorio sobre Desaparición e Impunidad*; ARTICLE 19, (2015) *Informe Estado de Censura*; CIDE, (2015), *Informe de resultado de los Foros de Justicia Cotidiana*; UNODC, (2014), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*; ONU, (2013) *Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*.