

Ref: TIGO IOR 40/2011.025

Abdelhamid El Jamri
Chairperson
UN Committee on Migrant Workers
Human Rights Treaties Division
Office of the High Commissioner for Human
Rights (OHCHR-UNOG)
Palais Wilson
CH-Geneva 1211 Geneva 10
Geneva, Suiza

4 de marzo de 2011

Estimado Señor El Jamri:

PAÍS: MÉXICO

Amnistía Internacional desea presentarle el siguiente informe con antelación a la consideración del segundo informe periódico de México en el 14 periodo de sesiones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares.

- *Víctimas invisibles: Migrantes en movimiento en México* (Índice: AMR 41/014/2010), abril de 2010.

La organización le quedará muy agradecida si se encarga de hacer llegar esta carta y el informe adjunto a los demás miembros del Comité.

Tanto en el informe como en la información actualizada contenida en esta carta se plantean asuntos que afectan principalmente a los artículos 7, 9, 10, 15, 16, 33, 73, 83 y 84 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Amnistía Internacional reconoce que el gobierno de México es un destacado defensor de los derechos de los trabajadores migrantes en la escena internacional, como lo demuestra el hecho de haber organizado la edición de 2010 del Foro Mundial Sobre Migración y Desarrollo, y que ha adoptado medidas importantes para reducir ciertas violaciones de derechos de los migrantes en México. No obstante, los abusos generalizados que sufren en su país los migrantes irregulares en tránsito siguen imparables y las medidas adoptadas hasta el momento han resultado insuficientes.

ABUSOS CONTRA MIGRANTES POR AGENTES NO ESTATALES (ARTÍCULOS 9 Y 16)

El capítulo 2 del informe demuestra que las autoridades mexicanas no han abordado los abusos generalizados cometidos por agentes no estatales contra migrantes irregulares. La investigación de Amnistía Internacional detalla los peligros del viaje que realizan los migrantes, que a menudo incluyen secuestro, amenazas y agresiones a manos de bandas delictivas. La extorsión y la violencia sexual son habituales y muchos migrantes desaparecen o son asesinados. Estos asuntos suscitan motivos de preocupación que afectan básicamente al artículo 9 (derecho a la vida) y al artículo 16 (derecho a la libertad y la seguridad de la persona). En este sentido, Amnistía Internacional cree que México no ha ejercido hasta ahora la diligencia debida para cumplir con su obligación de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos de las personas migrantes.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



SECRETARIADO INTERNACIONAL DE **AMNISTÍA
INTERNACIONAL**

Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

T: +44 (0)20 7413 5500

C-e: amnestyis@amnesty.org

F: +44 (0)20 7956 1157

W: www.amnesty.org

Con posterioridad a la publicación del informe se han seguido cometiendo abusos de esta naturaleza. En agosto de 2010, 72 migrantes (principalmente de origen centroamericano) murieron por disparos de bandas delictivas en el estado de Tamaulipas. Quedan por identificar al menos 16 cadáveres. Se ha detenido a ocho sospechosos y las investigaciones continúan, pero persiste la preocupación ya que no se ha procesado a todos los culpables. El 16 de diciembre de 2010, poco después de una operación conjunta de la policía federal y los servicios migratorios en el estado de Oaxaca, que se saldó con la detención de 92 migrantes que viajaban en un tren de carga, una banda delictiva actuó contra los migrantes que quedaban y secuestró a más de 40 personas. No se ha esclarecido la suerte que corrieron los migrantes secuestrados ni se ha establecido su paradero.

En respuesta al elevado número de homicidios de migrantes en agosto de 2010, el gobierno anunció un plan de cinco puntos para mejorar las medidas de prevención y sanción de los responsables de secuestros de personas migrantes. Tales medidas incluyen mejorar la coordinación de los distintos organismos implicados. Pese a estos compromisos, Amnistía Internacional sigue detectando una ausencia evidente de liderazgo que garantice la coordinación efectiva de los servicios migratorios, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República y las autoridades estatales y municipales para mejorar la protección de los derechos de los migrantes. El gobierno se comprometió igualmente a informar sobre los progresos en la aplicación del plan, pero de momento no ha dado a conocer esta información.

VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR FUNCIONARIOS DEL ESTADO (ARTÍCULOS 9, 10, 15 Y 16)

En el capítulo 3 del informe se documentan casos de funcionarios del Estado directamente implicados en violaciones de derechos humanos contra migrantes irregulares o que han participado en abusos cometidos por bandas delictivas. La extorsión de los migrantes irregulares a manos de las autoridades con el pretexto de efectuar controles de la migración ilegal sigue siendo una práctica extendida que, con frecuencia, da lugar a otras violaciones de derechos humanos, como amenazas, malos tratos y violencia sexual. Asimismo, Amnistía Internacional ha documentado casos en que las autoridades hicieron uso excesivo de la fuerza –incluidos medios letales– en situaciones que no representaban ninguna amenaza para las fuerzas de seguridad o los transeúntes, y que en ocasiones tuvieron resultado de muerte. La organización considera además que a menudo no se tomaron medidas para garantizar que las operaciones se llevaban a cabo sin poner en peligro la vida y la integridad física de los migrantes, por ejemplo no efectuándolas de noche, con el tren en marcha o en zonas apartadas y peligrosas. Los motivos de preocupación de este apartado se refieren principalmente al artículo 9 (derecho a la vida), artículo 10 (prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), artículo 15 (prohibición de la privación arbitraria de bienes) y artículo 16 (derecho a la libertad y la seguridad de la persona).

REPATRIACIÓN (ARTÍCULO 33)

En el capítulo 4 del informe, en los apartados “Repatriación voluntaria” y “Derecho a la información y el asesoramiento jurídico” se analizan las consecuencias de la aplicación del sistema de “repatriación voluntaria” para los derechos humanos de los migrantes irregulares. La investigación de Amnistía Internacional demuestra que, a pesar de los procedimientos oficiales que obligan a los agentes de migración mexicanos a hacerlo así, lo habitual es que las autoridades mexicanas no ofrezcan a los migrantes detenidos –en una lengua que entiendan– información clara y completa sobre sus derechos, el proceso migratorio, el acceso al consulado, el asesoramiento jurídico, el asilo y el derecho a presentar denuncia. Ninguno de los migrantes entrevistados por Amnistía Internacional que estaban detenidos o lo habían estado en el pasado pudo confirmar que hubiera recibido siquiera información básica sobre otros derechos que no fueran el de solicitar la repatriación voluntaria. Los motivos de preocupación de este apartado se refieren principalmente al artículo 33 (derecho a ser informado de los derechos aplicables). También se plantean en este apartado asuntos que afectan al artículo 22, respecto del cual México introdujo una reserva (véase *infra*).

RECURSO, REPARACIÓN Y PROTECCIÓN (ARTÍCULOS 7 Y 83)

El capítulo 4 del informe analiza las violaciones en México del derecho a un recurso efectivo de los migrantes irregulares. Amnistía Internacional concluye que la mayoría de los abusos contra migrantes irregulares no se denuncian. Aunque el derecho mexicano dispone que a los migrantes irregulares que presenten una denuncia formal se les puede procurar un visado en espera del resultado de las diligencias penales, a menudo la repatriación inmediata y la falta de información impiden en la práctica que muchos migrantes participen en las investigaciones criminales o reciban visados temporales. Por tanto, la manera en que se administra el sistema de “repatriación voluntaria” contribuye a la falta de acceso a un recurso efectivo para los migrantes irregulares. Los motivos de preocupación de este apartado afectan principalmente al artículo 7 (obligación de respetar y asegurar los derechos previstos en la Convención) y el artículo 83 (derecho a un recurso efectivo).

En respuesta a la información proporcionada por el gobierno mexicano en su informe al Comité, es importante señalar que, si bien los datos oficiales indican que un número significativo de migrantes han conseguido que les concedan un visado por razones humanitarias, funcionarios de migración informaron a Amnistía Internacional de que en realidad sólo un reducido porcentaje de ellos se refieren a migrantes que han sido víctimas de delitos. De hecho, muchos migrantes que habían sido objeto de delitos y fueron interrogados por funcionarios de migración informaron a Amnistía Internacional de que en ningún momento les informaron de la posibilidad de obtener un visado por razones humanitarias.

Amnistía Internacional considera positiva la reciente reforma del artículo 67 de la Ley General de Población. Esta reforma puso fin a la discriminación legal de los migrantes irregulares, que impedía la igualdad de acceso a la justicia debido a la amenaza de expulsión que acarrea la búsqueda de remedios legales. Con todo, es importante que esta reforma vaya acompañada de formación a los funcionarios públicos y sensibilización de las comunidades migrantes para que sepan que la condición de migrante irregular no podrá ser utilizada para coartar su derecho a la presentación de denuncias formales o su derecho a obtener un visado por razones humanitarias mientras dure la investigación criminal.

A pesar de la valentía demostrada por los migrantes que presentan denuncia formal contra quienes les han infligido abusos, las investigaciones criminales realizadas por fiscales estatales y federales y por la policía son sumamente largas e ineficaces y dan resultados muy limitados. La falta de mecanismos claros de protección y de apoyo médico a los migrantes que han sido víctimas o testigos también constituye un elemento de disuasión a la hora de buscar justicia, especialmente si se trata de víctimas de violencia sexual. Los autores de violaciones y abusos contra los derechos humanos de los migrantes irregulares siguen disfrutando de libertad debido a que el Estado no investiga ni procesa eficazmente a los responsables. Incluso en relación con la trata de personas, que tiene carácter prioritario para el gobierno, apenas hay casos documentados y, por la información de que dispone Amnistía Internacional, sólo ha habido un procesamiento con resultado de condena.

En relación con las autoridades públicas y los agentes no estatales a quienes se ha exigido que rindan cuentas por los abusos cometidos, el informe de México al Comité se centra principalmente en el número de denuncias contra funcionarios de migración formuladas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Sin embargo, las indagaciones de la Comisión no pueden sustituir una investigación disciplinaria o criminal, ni tienen necesariamente consecuencias legales para los perpetradores. El informe de México no menciona en ningún momento el número de procesamientos y condenas contra funcionarios de migración, miembros de la policía y el ejército, fiscales y otros funcionarios públicos implicados en violaciones de derechos humanos. Todavía hay menos datos disponibles sobre la investigación, el procesamiento y la condena de agentes no estatales por abusos contra los derechos humanos, tanto en la jurisdicción federal como en las estatales.¹ La ausencia de

¹ La Fiscalía Especial para Delitos contra Migrantes establecida en Chiapas es un importante modelo a seguir por los demás estados y las autoridades federales.

datos fiables recopilados o publicados que indiquen el número de agentes estatales y no estatales obligados a responder por las violaciones y abusos contra los derechos humanos de migrantes priva a las autoridades y a la sociedad civil de los medios necesarios para evaluar el impacto de la política gubernamental, y es representativa de las deficiencias en los mecanismos de rendición de cuentas y la falta de recursos disponibles para las víctimas. Además, el gobierno no ha cumplido con el compromiso de crear una base de datos sobre migrantes cuya desaparición haya sido denunciada por familiares y amigos; dicha base debería ponerse en relación con los cadáveres sin identificar descubiertos en México mediante referencias cruzadas. Este incumplimiento significa que los familiares centroamericanos de las personas que desaparecen en tránsito en México no disponen de ningún medio para saber lo ocurrido a sus seres queridos.

Por otra parte, Amnistía Internacional desea destacar la labor que desempeñan los defensores y defensoras de los derechos de los migrantes, que procuran ayuda humanitaria imprescindible a estas personas a través de una red de albergues que se extiende por todo México. Estos defensores de los derechos humanos dan información a los migrantes, documentan los abusos que han sufrido y los animan a presentar denuncia ante las autoridades y a perseverar en ella. En muchos aspectos, estos albergues son el único lugar seguro para los migrantes. A pesar de ello, estos defensores son amenazados una y otra vez y sus oficinas atacadas, a menudo por bandas de delincuentes, por la labor que realizan. Amnistía Internacional ha emitido en los últimos años una serie de acciones urgentes en favor de defensores y defensoras de estos derechos que se encontraban en situación de riesgo. Estos defensores y defensoras siguen expuestos a sufrir ataques porque el gobierno no cumple con su compromiso de establecer un mecanismo que garantice la protección inmediata de los que están en situación de riesgo y la investigación efectiva de las amenazas y los ataques.²

ARTÍCULOS 73 Y 84 (MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN)

México formuló la siguiente declaración interpretativa a la Convención: “Al ratificar la [Convención], los Estados Unidos Mexicanos reafirma su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional. Todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional”. También introdujo una reserva al párrafo 4 del artículo 22 de la Convención a favor del artículo 33 de la Constitución mexicana y del artículo 125 de la Ley General de Población.³ Amnistía Internacional considera positivo que México someta a revisión su legislación sobre migración, y también las iniciativas para reformar ambas leyes, pero la lentitud con que avanza esas reformas supone que el artículo 33 de la Constitución sigue permitiendo que el Ejecutivo expulse a ciudadanos extranjeros “inmediatamente y sin necesidad de juicio previo” si considera “inconveniente” su permanencia en México.⁴

Siguen pendientes las reformas constitucionales propuestas para incorporar a la legislación nacional los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, incluidos cambios importantes

² Amnistía Internacional, *México: Defensor de los derechos de los migrantes, en peligro*, José Alberto Donis Rodríguez, AU 240/10, Índice AI: AMR 41/084/2010, 16 de noviembre de 2010; *México: Amenazas contra el personal y los migrantes de un albergue*, Más información sobre AU 277/09, Índice AI: AMR 41/089/2010, 8 de diciembre de 2010; *México: Temor por el personal y los migrantes de un refugio*, AU 16/11, Índice AI: AMR 41/003/2011, 1 de febrero de 2011.

³ “El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa a los artículos 18 y 22 de esta Convención, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población.”

⁴ El artículo 33 de la Constitución dispone: “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”.

en el artículo 33 (y no se ha retirado la declaración interpretativa ni la reserva a la Convención).⁵ Amnistía Internacional desearía que el proyecto de artículo, que ya ha sido aprobado por la Cámara de Diputados, también fuera aprobado en breve por el Senado y ratificado por el número de estados de la Federación necesario para que la reforma entre en vigor sin demora.⁶ Pero es probable que el proceso lleve meses, incluso años. Mientras tanto, el gobierno debe atenerse a la reforma y garantizar el derecho de los no mexicanos a una vista previa a su expulsión y a que se respeten todas las garantías establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

Asimismo, Amnistía Internacional acoge con agrado las propuestas dirigidas a sustituir la Ley General de Población por una Ley de Migración específica. El proyecto de ley se hizo público recientemente y fue aprobado por el Senado a finales de febrero. Ahora va a ser debatido en la Cámara de Diputados. Incorpora algunas mejoras importantes en el reconocimiento de los derechos de los migrantes y la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer realidad estos derechos. Pero la investigación de Amnistía Internacional pone de manifiesto una y otra vez que funcionarios de migración y otros funcionarios públicos responsables de hacer cumplir la legislación migratoria incumplen sistemáticamente sus obligaciones jurídicas actuales, o trabajan sin coordinación efectiva con otros organismos para combatir los abusos contra migrantes. Según el proyecto de ley, la Policía Federal conservará amplios poderes discrecionales para llevar a cabo controles de migración sin la supervisión necesaria de las autoridades migratorias. Estos asuntos no se abordan en grado suficiente en el proyecto de legislación, como tampoco la necesidad apremiante de reforzar los mecanismos de vigilancia y de rendición de cuentas y de recopilar datos fiables, con el fin de que la sociedad civil y las autoridades dispongan de información suficiente para evaluar el impacto de leyes, políticas y prácticas relativas a la migración. Es fundamental que se incorporen las propuestas formuladas por expertos en derechos de los migrantes y por organizaciones de derechos humanos para reformar el proyecto de ley a fin de garantizar su conformidad plena con las leyes y normas internacionales de derechos humanos.

Por último, en el capítulo 6 del informe de Amnistía Internacional se incluyen recomendaciones pormenorizadas encaminadas al respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos consagrados en la Convención. Entre ellas cabe destacar las de capacitar efectivamente a los migrantes para que puedan denunciar violaciones de derechos humanos y garantizar su investigación.

Confío en que toda esta información sea de interés para usted. No dude en ponerse en contacto conmigo si desea hacer alguna consulta en relación con lo expuesto o con la documentación adjunta.

Atentamente,

Sherif Elsayed-Ali

Director del Equipo sobre Derechos de Personas Refugiadas y Migrantes

⁵ Borrador del artículo 33, según su formulación en las reformas constitucionales: "Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención."

⁶ No obstante, a la organización le sigue preocupando que las reformas propuestas al artículo 11 de la Constitución no se ajusten a las normas internacionales sobre los derechos de refugiados y solicitantes de asilo.