



GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A PERSONAS MIGRANTES VÍCTIMAS DE SECUESTRO EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL



Primera edición: 2012

Producción: Organización Internacional para las Migraciones

D.R. © 2012, de esta edición
Francisco Sosa 267
Barrio de Santa Catarina
Coyoacán, 04010
México, D.F.

Investigación y redacción: Rodolfo Franco Franco y Virginie Vanhée

Revisión: Thomas Lothar Weiss, Jeremy MacGillivray y Erick Hernández Benítez

Edición final: Mónica González Batista

Diseño: Uriel Déciga

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está consagrada al principio de que la migración, ordenada y en condiciones humanas, beneficia a los migrantes y la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, trabaja con sus asociados de la comunidad internacional, para ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo —social y económico— a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no necesariamente reflejan las posiciones de la OIM.
Esta obra ha sido financiada por el Fondo para el Desarrollo de la OIM y el Instituto Nacional de Migración (INM).

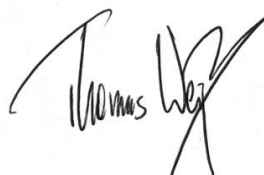
ISBN 978-92-9068-642-2
Impreso y hecho en México

Presentación

Esta Guía de buenas prácticas (en adelante, Guía) es un esfuerzo conjunto de la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM) en México y el Instituto Nacional de Migración (en adelante, INM) por fortalecer las capacidades gubernamentales en materia de prevención del delito de secuestro cometido en contra de migrantes en tránsito por México, así como de persecución del delito y de protección a las víctimas. El desarrollo de esta Guía ha sido posible gracias al financiamiento conjunto del Fondo para el Desarrollo de la OIM y el INM. Además, las tareas de investigación han recibido apoyo por parte de los gobiernos estatales de Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Asimismo, el texto y la información provistos en este documento han sido comentados y compartidos con personal de cuerpos policíacos, la autoridad migratoria y procuración de justicia, en los tres niveles de gobierno.

El contenido y la estructura de la Guía tienen por propósito facilitar la realización de sesiones de capacitación que se llevarán a cabo durante el segundo semestre del año 2012, en los estados de Oaxaca, Veracruz y Tabasco. La Guía ofrece una serie de buenas prácticas en materia de protección de derechos de las personas migrantes y hace un llamado a reforzar la coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias gubernamentales encargadas de proveer servicios de protección y acceso a la justicia a las personas migrantes víctimas de secuestro. El trabajo de investigación de la OIM, como se documenta en esta publicación, arrojó importantes hallazgos que hacen hincapié en la necesidad de reforzar los mecanismos de dicha coordinación y sensibilizar al personal operativo de las agencias involucradas. El hallazgo central de los trabajos de investigación apunta al hecho de que no se puede esperar que la autoridad migratoria, en este caso el INM, lleve a cabo todas las tareas relacionadas con el acceso a la justicia: las capacidades y atribuciones legales del INM se limitan a la protección y asistencia inmediatas a las posibles víctimas, en tanto que son los cuerpos policiales y de procuración de justicia quienes tienen obligaciones relativas a la provisión de acceso a la justicia, para cuyo cumplimiento requieren de coordinación y cooperación por parte de la autoridad migratoria.

Esta obra es también un esfuerzo institucional de la OIM por ofrecer una aproximación operativa a un problema particular y, sugerir parámetros globales de buenas prácticas para la protección a migrantes víctimas de secuestro alrededor del mundo. La Guía facilita así la construcción de capacidades entre el personal operativo en México, pero también ofrece una propuesta clara para la aproximación, desde una perspectiva de buenas prácticas, a los problemas de acceso a la justicia que las poblaciones migrantes enfrentan alrededor del mundo.



Dr. Thomas Lothar Weiss
Jefe de Misión
OIM México



Antecedentes del proyecto de la Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México

Esta Guía es parte de una respuesta conjunta del gobierno de México y la OIM para atender la problemática del secuestro de migrantes en tránsito por México. Desde los primeros reportes públicos, elaborados en 2007, este fenómeno ocupa un lugar prominente en el debate público sobre migración en México, lo cual dio lugar al lanzamiento, en agosto de 2010, de la Estrategia Integral del gobierno federal para la prevención y combate al secuestro de migrantes, de la Secretaría de Gobernación (en adelante, Segob). Por su parte, la OIM coordinó, en conjunto con el INM, entidad dependiente de la Segob, el desarrollo de un proyecto dirigido a apoyar al gobierno de México en la instrumentación de esta Estrategia Integral, a través del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y los funcionarios de gobierno involucrados, en términos de identificación, asistencia y canalización de migrantes víctimas de secuestro, así como de la provisión de asistencia directa a esta población. Este proyecto, financiado de manera conjunta por el INM y el Fondo para el Desarrollo de la OIM, busca generar sinergias entre entidades de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales presentes en México, a fin de promover la observancia de los Derechos Humanos y la atención adecuada a los migrantes víctimas de secuestro en territorio mexicano.

La Guía está compuesta por una introducción que presenta los trabajos de investigación y análisis que sirven de sustento a aquella, además de proporcionar importantes definiciones relativas a las buenas prácticas pertinentes, plantear los alcances prácticos de un enfoque de Derechos Humanos en la protección de los migrantes víctimas y promover un modelo de responsabilidad compartida entre las diferentes agencias gubernamentales encargadas de proveer servicios de protección y acceso a la justicia a la población en cuestión. La sección introductoria de esta Guía ofrece también un diagnóstico sobre los secuestros de migrantes en México y una definición del problema basada en el derecho de acceso a la justicia. Siguiendo la misma línea, este apartado presenta los beneficios de abordar el problema desde una perspectiva de acceso a la justicia, que promueva la prevención y persecución del delito, la protección de las víctimas, y la construcción de alianzas y mecanismos interinstitucionales que permitan coordinar la respuesta entre los diferentes actores involucrados en el proceso y garantizar así los derechos de las personas migrantes.

Los cuatro apartados siguientes presentan una estrategia de acción para garantizar la protección de las víctimas, la prevención y persecución del delito y el trabajo coordinado entre las diferentes agencias e instituciones involucradas en la atención de personas migrantes víctimas de secuestro. Así, en las primeras tres secciones, se abordan las obligaciones legales de los funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos policíacos, agencias del Ministerio Público y la autoridad migratoria. A través del desarrollo de cada una de estas secciones, se traduce el marco legal de actuación de los servidores públicos a esquemas básicos de acción, para asegurar la implementación de buenas prácticas que ofrezcan la mejor protección posible a todo migrante víctima de secuestro. En el último apartado, se presenta una guía básica de principios de acción, para que las Organizaciones

de la Sociedad Civil (en adelante, OSC) puedan también ofrecer los mejores parámetros de protección e información a las víctimas, incluso cuando no exista marco legal alguno que las obligue a hacer esto. El carácter de estos modelos es general y contempla los roles de las policías (fuerzas del orden locales y federales), los ministerios públicos (también, locales y federales), la autoridad migratoria federal (en este caso, el INM), las OSC y otros actores públicos que atienden a las poblaciones migrantes en México. En cada uno de los apartados, excepto en el de sociedad civil, la Guía presenta un caso práctico que debe servir para promover la discusión y sensibilización al tema entre los funcionarios públicos. La Guía está diseñada para ser utilizada en sesiones de capacitación con personal operativo de las diferentes agencias involucradas; sin embargo, cada una de las secciones puede utilizarse por separado, de modo que se puedan ofrecer talleres específicos para el personal de cada una de las instituciones arriba mencionadas.

La OIM y los derechos de las personas migrantes

La OIM trabaja bajo la premisa de que la migración provee importantes beneficios para todos los involucrados. Por una parte, las sociedades de origen y destino suelen beneficiarse del flujo de remesas y la mano de obra necesarios para el desarrollo nacional; por otra, los migrantes obtienen los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, aún existen importantes barreras que dificultan la concreción de estos beneficios y, muchas veces, ponen en riesgo los derechos y la dignidad fundamentales de las personas migrantes. Alrededor del mundo, las personas migrantes viven en condiciones de vulnerabilidad, debido a que encuentran a su paso serios obstáculos para ejercer los derechos que les confieren las legislaciones nacionales y el derecho internacional. El ejercicio limitado de derechos por parte de las personas migrantes suele ser el efecto de 1) el desconocimiento de sus derechos, 2) la percepción de que el ejercicio de derechos acarreará sanciones migratorias y 3) desconfianza en las autoridades en los países de tránsito y destino.

El ejercicio limitado de derechos entre las poblaciones migrantes suele resultar en patrones de explotación y abuso perpetrados, algunas veces, por agentes estatales. Sin embargo, estas condiciones de vulnerabilidad también abren la puerta a abusos y explotación por parte de agentes privados, redes de traficantes de personas, tratantes y grupos del crimen organizado que operan a través de las fronteras nacionales. Así pues, las personas migrantes tienden a ser víctimas de delitos graves y encontrar dificultades para ejercer derechos como el del acceso a la justicia y la reparación del daño. La protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes es condición sine qua non para lograr los beneficios asociados con la migración y asegurar flujos migratorios humanos, ordenados y seguros, que favorezcan la protección de las personas migrantes en los países de origen, tránsito y destino.

Tomando esto en consideración, los Estados miembros de la OIM adoptaron, en junio de 2007, la Estrategia OIM, que define el enfoque a largo plazo de las actividades de la Organización. Este documento establece, como una actividad prioritaria de la OIM, la promoción de la “gestión humana y ordenada de la migración y el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con el derecho internacional.”¹ Dicho de otro modo, la Estrategia OIM contempla la participación en actividades coordinadas en materia humanitaria, a través de acuerdos interagenciales, para proveer servicios necesarios a las poblaciones migrantes en situaciones de riesgo y contribuir así a garantizar la protección y el respeto a los derechos humanos de todas las personas migrantes.

Para lograr estos objetivos, la OIM trabaja en estrecha coordinación con los Estados miembros y las OSC, con cuyo apoyo lleva a cabo talleres, campañas de difusión de información y programas de fortalecimiento institucional, diseñados específicamente para atender las necesidades que, en materia de Derechos Humanos, presentan estas poblaciones en los diferentes contextos nacionales alrededor del mundo. Asimismo, la OIM lleva a cabo tareas de investigación y compilación de información dirigidas a identificar oportunidades para la implementación de buenas prácticas y hacer recomendaciones relativas a las políticas públicas en la materia, que garanticen la observancia de los derechos humanos de los migrantes.

Cabe destacar que muchas de las iniciativas de la OIM tienen por objetivo fundamental proteger los derechos humanos de los migrantes. Por ejemplo, la OIM lleva a cabo campañas de información para sensibilizar al público objetivo sobre los derechos y obligaciones de los migrantes, así como sobre los riesgos asociados a la migración irregular. Estas campañas son un mecanismo para empoderar a los migrantes y ofrecer herramientas de acción a los gobiernos y organizaciones que trabajan con ellos. La OIM tiene claro que un mayor y mejor conocimiento de los instrumentos legales que regulan la migración a nivel nacional, regional e internacional favorecerá la protección de los derechos de todas las personas migrantes. Con esta convicción en mente, la Organización ofrece sesiones de entrenamiento y capacitación en materia de derecho internacional migratorio para agentes gubernamentales, OSC y otras organizaciones transnacionales e internacionales. El éxito de estas iniciativas depende de la cooperación efectiva y estrecha con los Estados miembros, otras agencias intergubernamentales y la sociedad civil.

¹Organización Internacional para las Migraciones, Estrategia OIM. Anexo a la Resolución 1105, 7; parte I, artículo 2, junio de 2007. Disponible en línea en http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/docs/res1150_es.pdf. Última fecha de consulta: 7 de junio de 2012.

DEFINICIÓN SECUESTRO

Definición diagnóstica del secuestro de migrantes en México y el acceso a la justicia.

Secuestro cometido en contra de migrantes en México

México es país de origen, tránsito y destino de personas migrantes. Anualmente, transitan por su territorio cerca de 400 000 personas extranjeras que tienen el propósito de llegar a Estados Unidos, al mismo tiempo que 450 000 mexicanos(as) abandonan el país cruzando la frontera norte.² Durante el desplazamiento a través de México, los migrantes, mexicanos y extranjeros, se convierten en sujetos extremadamente vulnerables ante las amenazas de abuso, extorsión, agresión, asalto, violación, secuestro y muerte a manos de bandas del crimen organizado transnacional. Este fenómeno no es nuevo, pero comenzó a documentarse, en el contexto de un clima de violencia criminal organizada, en 2007 y se ha ido incrementando desde entonces. En el año 2009, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH) tuvo noticia de 9758 personas migrantes que fueron privadas de su libertad en un periodo de seis meses (de septiembre de 2008 a febrero de 2009). Asimismo, la CNDH reportó que, entre abril y septiembre de 2010, a través del testimonio de 214 migrantes que fueron secuestrados, se estimaba un total de 11 333 migrantes víctimas de secuestro. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la metodología de la CNDH tiene debilidades de medición y las cifras pueden estar sobreestimadas debido a que se basa sólo en testimonios. En los últimos meses de ese año, los secuestros se intensificaron. Así, por ejemplo, en octubre de 2011, fueron liberados 61 inmigrantes en el estado de Coahuila, estado que comparte frontera con Tamaulipas. Lo mismo pasó recientemente, el pasado 9 de febrero de 2012, en Tamaulipas, donde el ejército mexicano liberó a 73 inmigrantes centroamericanos que habían sido secuestrados por el cártel de Los Zetas. Entre los migrantes había 18 menores de edad.³

La mayoría de las víctimas de secuestros son migrantes irregulares originarios de Centroamérica, principalmente de Honduras, El Salvador y Guatemala. En la frontera norte han sido también secuestrados migrantes mexicanos en tránsito hacia Estados Unidos o que han sido deportados desde este país y se encuentran en camino a su lugar de origen en México. El Informe especial sobre secuestro de migrantes en México de la CNDH, publicado en 2011, reporta, respecto de la nacionalidad de las víctimas y los testigos que brindaron su testimonio a la investigación, que en el 44.3% de los casos se trata de hondureños; en el 16.2%, de salvadoreños; en el 11.2%, de guatemaltecos; y en el 10.6%, de mexicanos. Cabe señalar que el 67.4% de los secuestros cometidos en el México ocurren en el Sureste.⁴

Algunas bandas del crimen organizado han adoptado el secuestro de migrantes como una nueva forma de financiar sus actividades pidiendo rescates de entre 500 y 3000 USD por persona. Si las familias de los migrantes no pueden pagar el rescate o los migrantes se rehúsan a cooperar con sus secuestradores, estos son asesinados, muchas veces en grupos numerosos, como ocurrió en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas, donde fueron asesinados 72 migrantes. Las tendencias, desde entonces, parecen indicar un patrón cada vez más consistente de secuestros masivos de migrantes: en abril de 2011, por ejemplo, se localizaron 145 cadáveres de inmigrantes en varias fosas clandestinas. Usualmente, las personas migrantes comparten rutas clandestinas con bandas del crimen organizado y prefieren pasar desapercibidos por las autoridades, lo cual los vuelve presa fácil de delincuentes fuertemente armados y organizados, que logran someter a grandes grupos.

²Vid. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/americas/central-america-and-mexico/mexico> Última fecha de consulta: 5 de mayo de 2012.

³Cfr. "El ejército mexicano libera a 73 migrantes secuestrados por los Zetas", El País. Disponible en línea en <http://internacional.elpais.com>. Última fecha de consulta: 6 de junio 2012.

⁴Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, febrero de 2011, p.22. Disponible en línea en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmmigrantes.pdf. Última fecha de consulta: 6 de junio de 2011.

Informes y cifras sobre secuestros en México

A pesar de que las rutas migratorias son bien conocidas y se organizan, principalmente, alrededor de las rutas ferroviarias que se dirigen hacia el norte de México, a lo largo de la costa del Golfo de México y el Océano Pacífico, no existe certidumbre alguna sobre el volumen total de los flujos migratorios irregulares que atraviesan el territorio anualmente. Es por esta razón que las estimaciones sobre el número total de migrantes secuestrados al año suelen ser muy poco fiables en cuanto a sus proyecciones. En contraste con las cifras ofrecidas por la CNDH, el gobierno de México reportó en su Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano, publicado en julio de 2010, que, entre enero de 2008 y abril de 2009, el INM documentó 92 casos de secuestro cometido en contra de personas migrantes. De igual manera, el Informe del Estado mexicano refiere la liberación de 29 personas de diferentes nacionalidades, en Reynosa, Tamaulipas, a través de un operativo de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), llevado a cabo el 11 de diciembre de 2009. Este documento hace alusión también a la liberación de 486 personas secuestradas, a través de 16 operativos ejecutados por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). En total, el Informe del Estado mexicano reporta que se registraron, entre enero de 2008 y abril de 2010, 141 casos de secuestros de personas migrantes a nivel nacional, entre los cuales se registran 1 actacircunstanciada, 44 averiguaciones previas, 14 incompetencias, 36 detenidos, 33 consignaciones, 2 sentencias y 393 víctimas. De manera similar, la Unidad Especializada en Investigación de Secuestros de la Procuraduría General de la República (PGR) dio inicio, entre diciembre de 2006 y junio de 2010, a 3 averiguaciones previas relacionadas con personas migrantes.

A pesar de las discrepancias entre los datos que ofrecen las diferentes fuentes institucionales, no cabe duda de que el problema de los secuestros en territorio mexicano sigue afectando de manera significativa a las poblaciones migrantes. Además, dada la naturaleza mayoritariamente irregular de los flujos migratorios, es altamente probable que no exista mecanismo de medición alguno que pueda proveer datos certeros e incontrovertibles sobre el número total de migrantes víctimas de secuestro en México. Asimismo, hay que distinguir tres tipos de estadísticas: las que corresponden a los secuestros que se conocen y se denuncian, las que corresponden a los secuestros que se conocen y no se denuncian, y las que corresponden a los delitos que no se conocen y no se denuncian. Esta última estadística, llamada “cifra negra”, debe de ser mucho más alta de lo que las versiones oficiales proponen. Esto plantea un serio problema de medición del fenómeno en su totalidad. Sin embargo, este problema es sólo parcial y no limita de ninguna manera la capacidad de acción y respuesta de las autoridades frente al delito. Es más, las evidentes discrepancias en las cifras apuntan a un problema central de la procuración de justicia: el número de probables víctimas es mayor que el número total de denuncias.

Esto significa, por una parte, que las agencias gubernamentales que se ocupan del terreno migratorio y la procuración de justicia son capaces de identificar secuestros cometidos en contra de personas migrantes e, incluso, de rescatar a un número importante de personas migrantes secuestradas a través de operativos, pero también que en, muchas ocasiones, el proceso de identificación y rescate no basta para dar pie a un proceso de investigación judicial que asegure sanciones a los criminales y la restitución de derechos a las víctimas, lo cual limita el derecho de acceso a la justicia de las personas migrantes.

Por otra parte, esta discrepancia ofrece una importante ventana de oportunidad, ya que provee también una ruta de acción clara para reducir la brecha entre los casos detectados y el número de denuncias. Como lo expone el Informe del Estado mexicano, fomentar la denuncia es un elemento fundamental para lograr subsanar la disparidad entre el número de casos probables y el número de averiguaciones previas y sentencias en materia de secuestro contra migrantes. De acuerdo con el Informe, “[...] el secuestro contra migrantes es un delito en el cual la información fluye de manera aislada de las instituciones involucradas en cada caso, dificultando el seguimiento sistemático del problema [...]”, además de que “[...] las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes indocumentados en tránsito inhiben la denuncia.”⁵ Esto significa que una respuesta sólida al problema del secuestro cometido en contra de migrantes debe pasar, necesariamente, por el desarrollo de capacidades de coordinación interinstitucional, para el seguimiento y registro de los casos, y también por la provisión, de acuerdo con el marco legal existente, de mecanismos adecuados para fomentar la denuncia. El desarrollo de estas capacidades y el diseño de procedimientos basados en el marco legal existente pueden asegurar el derecho al acceso a la justicia de los migrantes víctimas de secuestro, con lo cual se reducirían las disparidades entre los casos posibles y las denuncias registradas.

Acceso a la justicia: dificultades prácticas

Suele ser el caso, en México y en otros países, que los migrantes irregulares no acceden a la justicia y ello se debe, por una parte, a la falta de información sobre los derechos que los asisten, los procedimientos a seguir tras el delito y las autoridades competentes para investigarlo. Por otra parte, también está al temor a la sanción por parte de la autoridad migratoria. En muchos otros casos, las autoridades encargadas de la procuración de justicia y el control migratorio encuentran dificultades para operar en un marco normativo que exige, al mismo tiempo, medidas administrativas para controlar la migración irregular y un proceso de administración de justicia. Sin embargo, estas dos necesidades de las autoridades, como veremos más adelante, no deberían impedir o limitar el acceso a la justicia por parte de migrantes víctimas de secuestro u otros delitos en México.

El artículo 75 de la Ley de Migración (2011) insta a la Segob a “celebrar convenios de colaboración con dependencias y entidades del gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios, para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito”. A la fecha, las prácticas de la autoridad migratoria en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro han sido tendientes a garantizar el acceso a la justicia como un mecanismo fundamental para salvaguardar la dignidad de las personas migrantes en territorio mexicano.

Es importante hacer notar que el Estado mexicano reconoce la necesidad de fomentar el derecho al acceso a la justicia de las personas migrantes y ha demostrado un interés profundo por hacerlo efectivo: la Ley de Migración y las prácticas que documenta la Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito (en adelante, Circular) son evidencia clara de este compromiso. Sin embargo, a pesar de haber tomado las medidas legislativas

⁵Cfr. Secretaría de Gobernación, Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano, 16 de julio de 2010, pp. 14, 44, 46, 47 y 94. Disponible en línea en <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/INFORME-secuestro-migrantes-16julio2010.pdf>. Última fecha de consulta: 23 de mayo de 2012.

y administrativas necesarias, existe aún la necesidad de reforzar, a nivel operativo, los procedimientos y mecanismos de cooperación interinstitucional, para facilitar el acceso efectivo a la administración de justicia a todas las posibles víctimas de secuestro que voluntariamente decidan denunciar hechos relacionados con este y otros delitos. En ambos casos, la Circular y la Ley de Migración ponen de manifiesto la necesidad de coordinar las tareas de la autoridad migratoria con las agencias de procuración de justicia, en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, el reconocimiento del Estado mexicano, en el Informe, de que la información en materia de secuestro fluye de manera aislada entre las policías, los ministerios públicos, la autoridad migratoria y las OSC apunta a que un elemento clave para fomentar la denuncia y aumentar el número de investigaciones radica en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para 1) ofrecer confianza y seguridad a las posibles víctimas, 2) ofrecer información y asistencia legal oportuna, y 3) ofrecer las mejores condiciones posibles para que las víctimas puedan participar en el proceso de procuración de justicia.

Trabajo de investigación de campo de la OIM en Oaxaca y Veracruz

En el contexto de la implementación del proyecto Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención de Secuestros a Migrantes en Tránsito por México y Atención a Víctimas de Secuestros, la OIM realizó tareas de investigación en los estados de Oaxaca y Veracruz, entre los días 19 y 27 de enero de 2012. Estas visitas tuvieron por objetivo informar a las contrapartes estatales en materia de procuración de justicia sobre los objetivos y actividades del proyecto, así como obtener información de primera mano sobre las políticas públicas que, a nivel estatal, se han generado en materia de secuestro de migrantes. De manera especial, dichas visitas se enfocaron en conocer las experiencias y los procedimientos en lo que toca a control, regulación y protección migratorios. A través de las entrevistas con actores locales de procuración de justicia, seguridad pública y gestión migratoria, se investigó también sobre los patrones de coordinación y cooperación entre las agencias policiales y de procuración de justicia locales, y el personal del INM en cada entidad federativa. Los resultados de la investigación concuerdan, en términos generales, con las observaciones presentadas en el Informe del Estado Mexicano sobre este tema y apuntan a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los diferentes actores involucrados en facilitar el acceso a la justicia a las personas migrantes víctimas de secuestro.

Fiscalías especializadas

En materia de procuración de justicia a nivel estatal, se logró identificar que una respuesta estándar ante los delitos cometidos en contra de personas migrantes ha sido la creación de fiscalías especializadas en Veracruz y Oaxaca, con lo cual se sigue el modelo implementado desde hace algunos años en el estado de Chiapas. Sin embargo, estas fiscalías son de muy reciente creación y los fiscales suelen desconocer la Ley de Migración o, bien, las implicaciones prácticas de la Ley en el día a día de sus trabajos operativos. Los fiscales y el personal de las procuradurías de ambos estados han dejado claro que su papel es el de tomar declaraciones y ofrecer servicios

de procuración de justicia a los migrantes víctimas del delito, y que la coordinación con el INM, aunque se realiza en buenos términos, no es central en su trabajo, porque no están obligados a dar parte al Instituto de casos en los que se identifiquen migrantes irregulares víctimas de delito, además de que no están facultados para llevar a cabo tareas de gestión migratoria.

Por otra parte, estos funcionarios ofrecieron ejemplos de algunos casos en los que, tras tomar la declaración de las personas ofendidas, les era imposible referirlas a servicios de información y asistencia, debido a las siguientes razones: 1) la falta de recursos, 2) percepciones sobre los límites de su mandato legal y 3) la idea de que el principal interés de las víctimas está en seguir su camino hacia Estados Unidos y no en seguir el procedimiento judicial. Comunes en la experiencia de las fiscalías de Veracruz y Oaxaca son las referencias a legajos de investigación que quedan abiertos sin posibilidades de seguimiento debido, ya que los testigos o las mismas víctimas desaparecen en la ruta migratoria justo después de haber iniciado las investigaciones. Esta situación ha generado la percepción de que las fiscalías son figuras muy limitadas en cuanto a sus capacidades investigativas, sobre todo por lo que a identificar y localizar personas migrantes se refiere, ya sean éstas víctimas o victimarias.

Por otra parte, los fiscales, en grados diferentes, enfrentan fuertes presiones por parte de las OSC y otros actores que defienden los derechos humanos de los migrantes, para gestionar averiguaciones previas con fines de regularización migratoria. Aunque dichas faenas de presión son propias de este tipo de organizaciones, ellas pueden dar lugar al uso del sistema de procuración de justicia como medio para combatir las tareas de control y verificación que lleva a cabo la autoridad migratoria. Existe una preocupación entre los ministerios públicos sobre el nivel de presión y la utilidad de iniciar procesos, cuando el único interés de los gestores (algunas veces traficantes de personas), defensores y migrantes, es el de conseguir un salvoconducto de tránsito y no existe un compromiso de seguir el proceso de procuración de justicia hasta sus últimas consecuencias. Los fiscales también reconocen, sin embargo, que un problema serio en materia de la permanencia y participación de las víctimas en el proceso está asociado a la posibilidad de asegurarles medios de subsistencia y albergue mientras estos procedimientos tengan lugar.

Control, regulación y protección del INM

Las entrevistas con el personal del INM resultaron en la detección de una preocupación constante entre el personal operativo sobre el manejo de los acuerdos para regularización por razones humanitarias. Alrededor de este tema, el personal del INM comparte la percepción de los fiscales especiales respecto a que gestores, defensores y migrantes pretenden utilizar los acuerdos para obtener la regularización migratoria por razones humanitarias —uno de los principios bajo el que se atiende a las personas migrantes víctimas de delito— como un mecanismo para asegurarse un tránsito sin interrupciones hasta la frontera norte del territorio mexicano. Visto desde esa perspectiva, estos acuerdos incentivan a los migrantes a declarar hechos menores, algunas veces no constitutivos de delitos, o incluso a “fabricar” declaraciones y hechos.

El personal entrevistado refirió ejemplos de casos en los que es evidente que los migrantes han sido instruidos para solicitar el acuerdo para regularización por razones humanitarias y se dicen testigos de un hecho delictivo del que no pueden dar referencia de lugar o tiempo. Asimismo, algunas veces suelen hacer esto en grupo y las historias no superan la prueba de las entrevistas por separado. Al personal de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (en adelante, CCVM) del INM le preocupa que, en alguna medida, los criterios de otorgamiento de los acuerdos para regularización por razones humanitarias no sean muy claros y puedan generar, a largo plazo, una tendencia al otorgamiento en extremo fácil e, incluso, tras la declaración de delitos menores o mediante testigos que no pueden referir tiempo o lugar de los hechos que dicen haber presenciado. Además, estas preocupaciones se combinan con la experiencia en las áreas de regulación migratoria, donde parece evidente que la mayoría de los expedientes iniciados en materia de regularización por razones humanitarias terminan sin seguimiento por parte de los interesados. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, los migrantes utilizan estos acuerdos como salvoconductos para llegar a su destino final o a que encuentran dificultades burocráticas y económicas para finalizar el trámite.

El personal de Regulación Migratoria del INM también refiere que, algunas veces, los migrantes desean dar seguimiento a sus trámites de regularización, sin embargo, como han abandonado el proceso judicial en el que estaban involucrados, no está claro si la condición de víctima persiste —la reglamentación sobre la regularización por razones humanitarias establece que esta condición será reconocida en la medida en que las condiciones que dieron lugar a tal reconocimiento prevalezcan. De cualquier manera, no parece haber una noción clara sobre el término de la condición de víctima. Por otra parte, cuando los migrantes víctimas han abandonado el proceso judicial y se les ofrece la posibilidad de regularizarse bajo otra condición migratoria, estos encuentran que los costos de la regularización son prohibitivos y abandonan el proceso.

Además, a través de las entrevistas con el personal encargado de las labores de regulación, control y protección en el INM, se identificó que la mayoría de las víctimas de delitos deciden no denunciar y un buen número tiene intenciones de regresar a su país de origen, a no ser que puedan obtener un “salvoconducto” para seguir su viaje. Asimismo, el personal de protección a migrantes (Grupos Beta) refirió que muchas víctimas solicitan asistencia para el retorno a sus países de origen, pero no quieren denunciar los hechos o acceder a las estaciones migratorias, para seguir el procedimiento de retorno voluntario asistido. Cabe destacar que todo el personal entrevistado resaltó la necesidad de mejorar la información disponible para los migrantes y de buscar un mecanismo para controlar, con certidumbre, el otorgamiento de los acuerdos para la regularización por razones humanitarias. Asimismo, existe preocupación por parte del personal de la CCVM en cuanto a las atribuciones y responsabilidades en lo relativo al aseguramiento de una persona en la estación migratoria a solicitud de un ministerio público.

Es muy claro para el personal de terreno del INM que las dificultades que encuentran los migrantes para permanecer en el territorio nacional y dar término a estos trámites constituyen un obstáculo fundamental para el seguimiento de los procesos de regulación migratoria y aquellos relacionados con la procuración de justicia aunque se inicien trámites de regularización y los migrantes víctimas del delito decidan participar en las investigaciones

el tiempo de espera y los costos asociados a la manutención y el hospedaje suelen terminar por inducir a las víctimas a volver a incorporarse a los flujos migratorios hacia el norte del país. El albergue, la alimentación y el ingreso económico representan barreras que limitan la capacidad de las víctimas para completar los procedimientos iniciados en México, ya sean trámites de regulación migratoria o de carácter judicial.

Por último, todas las autoridades del INM coincidieron en que es práctica común referir casos a los ministerios públicos, cuando las víctimas expresan su interés en denunciar un ilícito; sin embargo, se conocen muchos casos en los que las víctimas no quieren presentar denuncia alguna.

En ausencia de denuncia, afirman las autoridades del INM, no puede iniciarse averiguación alguna, porque las autoridades del INM que conocen los hechos no tienen información de primera mano. Esto quiere decir —contrario a lo que se ha difundido en los medios de comunicación y por medio de algunas voces de la sociedad civil— que, actualmente, los delitos que se deben perseguir de oficio requieren, para su seguimiento, de una denuncia por parte de personas que declaren haber presenciado los hechos y puedan ofrecer datos suficientes para responder a cuestiones de modo, tiempo y lugar sobre ellos. Ante este problema, el INM ha informado que, cuando se sabe de delitos cometidos en contra de migrantes, pero las víctimas no quieren denunciar, estos hechos se hacen del conocimiento de los ministerios públicos competentes, a través de un oficio. Ello no obstante, es difícil pensar que esta información pueda servir para algo más que para una notificación.

Cuerpos de seguridad pública

Los cuerpos de seguridad pública emplazados en los diferentes sitios de las visitas mostraron mucho interés en conocer la posibilidad de capacitar a su personal sobre los derechos de las personas migrantes, consagrados en la Ley de Migración. Sin embargo, manifestaron también, como lo hicieran algunos ministerios públicos y personal del INM, que se deben fortalecer los mecanismos de difusión de los derechos de las personas migrantes y, particularmente, de los beneficios a los que pueden acceder de acuerdo con la nueva Ley. Esto último permitiría proporcionar, adicionalmente, servicios de referencia como, por ejemplo, servicios de salud y los vinculados a programas de retorno del INM.

Por otra parte, resultó muy claro, a través de las entrevistas, que los cuerpos de seguridad pública, particularmente a nivel municipal, han adoptado una estrategia de prevención de crisis en temas migratorios y prefieren sólo actuar en casos muy serios; es decir, cuando existen personas migrantes directamente involucradas. Además, los cuerpos de seguridad, tanto los estatales como los locales, refieren que existen pocas condiciones para operar de manera abierta, cuando acontecen crímenes perpetrados por personas migrantes. Es de señalar que hay preocupaciones serias sobre las percepciones ciudadanas que ven a los migrantes como personas que se encuentran más allá de la capacidad de acción de las autoridades locales.

En algunos lugares, existe una creciente impresión de que los migrantes están por encima de la ley, lo cual genera tensiones entre las comunidades locales, los cuerpos de seguridad pública y las personas migrantes. Incluso, se pudo corroborar que algunos cuerpos de seguridad municipales trabajan bajo la premisa de que la nueva Ley complica mucho más sus tareas de preservación del orden, cuando deben tratar con migrantes infractores.

Lo anterior apunta a la necesidad de clarificar el alcance y las implicaciones de la Ley de Migración en tareas de seguridad pública, así como otorgar certidumbre jurídica, por medio de la provisión de información pertinente, al personal operativo de los cuerpos policiacos.

Análisis de la investigación documental y de campo

Los estados incluidos en este estudio, Oaxaca y Veracruz, han respondido a la necesidad de acceso a la justicia de las poblaciones migrantes, a través de la creación de fiscalías especializadas para la atención a migrantes víctimas. Sin embargo, en estas fiscalías existen importantes lagunas en la información en torno los derechos de las personas migrantes y los beneficios que les otorga la Ley de Migración. Es importante recalcar que ningún ministerio público refirió haber explicado a las víctimas los derechos que asisten a las víctimas de delitos de acuerdo con la nueva Ley de Migración o los programas que ofrece el INM, como el de retorno voluntario asistido. En sentido estricto, los ministerios públicos tienen razón al argumentar que no tienen facultades para hacer del conocimiento del INM los casos de migrantes irregulares que atienden como víctimas del delito; sin embargo, los principios básicos de autodeterminación y consentimiento informado, demandan que los ministerios públicos informen a los migrantes víctimas sobre los beneficios que les asisten en caso de que estas personas decidan acercarse, de manera voluntaria, al INM.

Por otra parte, los ministerios públicos y los cuerpos policiacos que deberían proveer información a las personas migrantes víctimas de delitos no conocen el marco legal en la materia, los derechos que asisten a las personas migrantes ni los programas del INM. En este sentido, convendría dejar claro a los ministerios públicos que la regularización por razones humanitarias es sólo una opción de cuatro posibles líneas de acción con las que el INM cuenta para atender los casos de personas migrantes víctimas del delito. Las otras tres líneas son: la repatriación voluntaria, el cambio de calidad o característica migratoria y el reconocimiento de la condición de refugiado u otorgamiento de protección complementaria. Por otra parte, ministerios públicos, policías y otros proveedores de información deben clarificar los requisitos para los trámites y señalar los tiempos aproximados de cada proceso, las condiciones de espera y otros beneficios o consideraciones que puedan ayudar a los migrantes víctimas a tomar una decisión informada. Todo lo anterior se traduce en la necesidad de fortalecer las capacidades de los ministerios públicos y policías en materia de:

- Conocimiento de la Ley de Migración
- Conocimiento de los trámites y procedimientos migratorios, a través de la información pública disponible al respecto

- Provisión de la información apropiada y pertinente a las poblaciones migrantes, así como fomento del ejercicio pleno de derechos, a través de decisiones informadas
- Por otra parte, el trabajo con personal del INM mostró la necesidad de aclarar los términos para el otorgamiento de acuerdos para la regularización migratoria por razones humanitarias, así como para la prórroga de esta condición migratoria, ya que aunque el personal del INM tiene muy claras las provisiones legales para otorgar estas regularizaciones, existe una preocupación común que apunta a que existe una tendencia a hacer más laxo el otorgamiento de dicha condición. El problema es, por un lado, la falta de claridad en cuanto a las instrucciones sobre cuáles delitos y qué condiciones deben existir para otorgar la regularización por razones humanitarias y, por el otro, el criterio para la extensión de estos permisos en el tiempo. A más de lo anterior, existe todavía un problema más serio y es que el otorgamiento de regularizaciones por razones humanitarias y su utilización como salvoconductos devuelven a las víctimas a las mismas condiciones de vulnerabilidad que propiciaron su victimización en una primera instancia.

Secuestro: definición legal y naturaleza del crimen

En México, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, se define el delito de secuestro como privación de la libertad de una persona para:

- a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;*
- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causar le daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;*
- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o*
- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;*
- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causar le daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;*
- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o*
- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose se por éste el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.*

En cuanto a las responsabilidades de las instituciones, la Ley prevé, en sus artículos 21 y 22, la coordinación de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, junto con las autoridades federales, a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Ley prevé también, en su artículo 32, derechos específicos para las víctimas de secuestro, que son los siguientes:

- III. Solicitar y recibir asesoría por parte de las autoridades competentes, la cual deberá ser proporcionada por un experto en la materia, quien informará sobre la situación del proceso y procedimientos, así como de los beneficios o apoyos que se refieren en esta Ley;*
- IV. Solicitar, ante la autoridad judicial competente, las medidas precautorias o cautelares procedentes en términos de la legislación aplicable, para la seguridad y protección de las víctimas, ofendidos y testigos, para la investigación y persecución de los probables responsables del delito y para el aseguramiento de bienes para la reparación del daño;*
- V. Requerir al juez que, al emitir una sentencia condenatoria, en la misma deberá sentenciar la reparación del daño a favor de la víctima;*
- VI. Contar con apoyo permanente de un grupo interdisciplinario que las asesore y apoye en sus necesidades;*
- VII. Rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos;*
- VIII. Participar en careos a través de medios electrónicos;*
- IX. Estar asistidos por sus abogados, médicos y psicólogos durante las diligencias;*
- X. Obtener copia simple, gratuita y de inmediato, de la diligencia en la que intervienen;*
- XI. Aportar pruebas durante el juicio;*
- XII. Conocer el paradero del autor o partícipes del delito del que fue víctima o testigo;*
- XIII. Ser notificado previamente de la libertad del autor o autores del delito del que fue víctima o testigo, y ser proveído de la protección correspondiente, de proceder la misma, y*
- XIV. Ser inmediatamente notificado y proveído de la protección correspondiente, en caso de fuga del autor o autores del delito del que fue víctima o testigo.*

El secuestro de migrantes es una práctica por medio de la cual grupos delictivos pretenden obtener beneficios económicos, a través de la privación de la libertad de las personas. Por ello, este acto puede ser entendido como:

- Un acto criminal
- Una violación de derechos humanos
- Una forma de explotación
- Un acto de violencia

Derechos de los migrantes víctimas

De acuerdo con el derecho internacional, las víctimas de abusos contra los Derechos Humanos y otros crímenes tienen derecho a remedio, reparación y protección; además, “[...] en la legislación y en la práctica, los migrantes y sus familiares, incluso los que están en situación irregular, [tienen] los mismos derechos que los nacionales del Estado parte para presentar denuncias y acceder a mecanismos de reparación ante los tribunales de justicia.”⁶ Además, de acuerdo con la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir y castigar los abusos contra migrantes, ya sea el autor un agente del Estado o un individuo particular.⁷

En consonancia con el marco normativo internacional, el artículo 20 constitucional, en su apartado C, establece los derechos de la víctima del delito, entre los que se encuentran los de recibir asesoría jurídica; ser informado sobre sus derechos y el desarrollo del procedimiento penal; coadyuvar, con el Ministerio Público, tanto a la investigación como al proceso; recibir atención médica o psicológica de urgencia; y resguardar su identidad y otros datos personales, salvaguardando, en todo momento, los derechos de la defensa. Estos derechos asisten a cualquier persona dentro del territorio nacional y su aplicación debe ser independiente de consideraciones sobre el estatus migratorio regular o irregular de las víctimas.

En México, las consideraciones sobre Derechos Humanos y las obligaciones de los Estados reconocidas internacionalmente se han visto reflejadas en la acción legislativa en materia migratoria. Las reformas a la Ley General de Población (2008), que removieron el carácter criminal de la migración irregular en México, tenían por objetivo proveer mejores condiciones para el goce efectivo de derechos entre las poblaciones migrantes. Más recientemente, con la promulgación de la Ley de Migración, se establecen los derechos de los migrantes (artículos 6 a 15), que son, independientemente de la situación migratoria:

- El derecho a la atención médica
- El derecho a servicios educativos
- El derecho a editar actas de estado civil
- El derecho a la preservación de la unidad familiar
- El derecho a la procuración de justicia
- El reconocimiento de su personalidad jurídica
- La aplicación de los derechos en vigor para la admisión, permanencia y salida del territorio así como para pedir la condición de refugiado
- El derecho a un traductor

⁶ Vid. Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, de la ONU, observación 26, México, 20 de diciembre de 2006.

⁷ Vid. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, oc-18/03, 17 de septiembre de 2003.

Específicamente, en lo que a derecho al acceso a la justicia de poblaciones migrantes se refiere, la práctica del INM, documentada en la Circular antes mencionada, establece mecanismos para facilitar el acceso a la justicia de los migrantes víctimas de secuestro y otros delitos, así como la provisión de medidas de protección adecuadas. De manera particular, los artículos 3, 4 y 5 establecen las responsabilidades de la autoridad migratoria y las instituciones encargadas de la procuración de justicia para los migrantes víctimas de delitos:

Artículo 3.- Independientemente de la situación migratoria de la persona extranjera víctima, se deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia, así como solicitar el apoyo necesario por parte de las autoridades competentes.

Artículo 4.- En todo momento, se deberá brindar a las personas extranjeras víctimas la protección a su integridad y el respeto a sus derechos humanos, por lo que se les otorgarán:

- I. Facilidades para su atención médica y psicológica;**
- II. Información sobre sus derechos, poniendo especial énfasis en el derecho de acceso a la justicia y los procedimientos respectivos;**
- III. Protección a su identidad y datos personales, y**
- IV. Asistencia Migratoria.**

Artículo 5.- En ningún caso se podrá obligar a la persona extranjera víctima a denunciar los hechos posiblemente constitutivos del delito, ni se podrá ejercer ningún tipo de presión, ni forzarlo a acudir a la realización de cualquier diligencia de carácter ministerial o judicial: si la persona extranjera decide denunciar los hechos ante el Ministerio Público, se deberá garantizar su acceso a la administración de justicia, facilitando todos los medios con los que se cuente para tal efecto.

Es muy importante resaltar que este breve recuento sobre la legislación existente a nivel federal en materia de secuestro y migración abre la posibilidad de hablar sobre un entramado legal, en el cual las responsabilidades de asegurar el acceso a la justicia y la protección a los migrantes víctimas recae, por una parte, en las autoridades de procuración de justicia, como lo marca la legislación en materia de secuestro, y, por otra, en las autoridades migratorias, tal como lo prevén la Ley de Migración y la reglamentación secundaria en la materia. Además, es importante recalcar que, debido a la naturaleza de la actividad migratoria, particularmente en el caso de las dinámicas de los flujos irregulares, es de vital importancia que los trabajos de protección sigan un esquema de coordinación.

Facilitar la coordinación interinstitucional para ofrecer acceso a la justicia a los migrantes víctimas de secuestro tendrá efectos positivos en la consolidación de prácticas de prevención, protección y persecución del delito en el mediano y largo plazo. Especialmente, en materia de prevención, el conocimiento de los casos y el trabajo de inteligencia son de suma importancia; no obstante, es muy difícil llevar a cabo una sistematización de los datos que producen las diferentes agencias que atienden a migrantes víctimas de secuestro en México.

La protección debida a las víctimas está asociada directamente con la capacidad de estas para ejercer, de manera efectiva, el derecho al acceso a la justicia. Las poblaciones migrantes usualmente encuentran serias restricciones para ejercer este derecho. Ejemplos claros de estas dificultades son el problema de la residencia, el desconocimiento del proceso judicial y los costos de los trámites administrativos vinculados a él, así como el problema de asegurarse medios de subsistencia por el tiempo que deban participar en el proceso. Esto quiere decir que la protección a las víctimas, contemplada por la legislación contra el secuestro y la legislación migratoria, debe ser reconsiderada, dadas las necesidades particulares de esta población vulnerable. Los ministerios públicos, las policías y el personal del INM deben conocer estas necesidades y condiciones para poder cumplir, de la mejor manera posible, con los mandatos que las respectivas legislaciones les confieren en materia de asistencia a migrantes víctimas.

Implicaciones prácticas de la investigación

Los reportes sobre el secuestro de personas migrantes en México, independientemente de las fuentes o la calidad metodológica de las investigaciones, revelan una necesidad apremiante de fortalecer las capacidades para atender a estas poblaciones. Sin embargo, a diferencia de las tareas de prevención e investigación de delitos cometidos en contra de la población en general, los delitos cometidos en contra de migrantes demandan la respuesta oportuna de una multiplicidad de actores involucrados en la atención directa a las víctimas.

Las personas migrantes encuentran dificultades para ejercer su derecho al acceso a la justicia, debido, sobre todo, al desconocimiento en torno a las instituciones y los procedimientos judiciales. Estas personas también desconocen las implicaciones migratorias y los procedimientos que pueden desprenderse del reconocimiento de su condición de víctimas del delito. Es posible pensar que las campañas de comunicación masiva pueden ser una alternativa para subsanar estas condiciones de falta de información; sin embargo, las condiciones reales de la victimización, el trauma, el miedo y la desconfianza hacia las autoridades son factores que pueden minimizar el efecto de estas campañas.

Sin menospreciar el efecto que las campañas de difusión de información puedan tener, es también claro que las personas, instituciones y autoridades que atienden directamente a las víctimas deben ser capaces de proveer toda la información necesaria para salvaguardar los derechos de las personas migrantes víctimas del delito; esto es, los agentes de las instituciones de procuración de justicia, las fuerzas del orden público y la autoridad migratoria, en los tres órdenes de gobierno, son piezas clave para informar a los migrantes sobre sus derechos y, al mismo tiempo, garantizarles el ejercicio pleno de estos, considerando principios como la voluntariedad y la no discriminación.

El seguimiento adecuado de los casos y la provisión de medidas de protección pertinentes generarán certidumbre entre las comunidades migrantes, mexicanas y extranjeras, de que sus derechos serán protegidos y las autoridades proveerán las mejores condiciones para que puedan acceder a la justicia. Estas certidumbres podrán difundirse a través de los mecanismos de comunicación que existen entre las mismas comunidades migrantes y las OSC que las asisten, con lo cual se aumentará la posibilidad de recibir más denuncias y poder

acumular así la información necesaria para generar programas integrales de prevención del delito. Hay que tener muy claro, también, que la prevención del delito, por más efectiva que sea, no eliminará actos como el secuestro de migrantes. En este sentido, la prevención, protección a víctimas y persecución del delito deben ser elementos integrales de una respuesta coordinada, de alianzas, entre diferentes agencias, gubernamentales y no gubernamentales, que puedan articular acciones sistemáticas desde sus respectivos ámbitos de competencia. Estos conceptos de prevención, persecución, protección y alianzas (o partnerships) (ver Figura 1) son el eje rector de la perspectiva que promueve la OIM en materia de delitos cometidos en contra de migrantes.

Figura 1. Diagrama de las 4 P



La OIM está convencida de que una respuesta dirigida a facilitar el acceso a la justicia a las personas migrantes víctimas de secuestro, que esté fundada en las 4 P que la Organización promueve como herramientas de acción para la atención a migrantes víctimas de otros delitos, constituye una base fundamental en el desarrollo de una política de protección para las personas migrantes. Fundamentalmente, el tema de aumentar el número de denuncias, investigaciones, conocimientos y sentencias en materia de secuestros contra migrantes exige una labor enfocada en facilitar el trabajo y la coordinación entre una gama de actores gubernamentales y no gubernamentales que atienden a víctimas de este delito y a la población migrante en general. Particularmente importante es el trabajo de coordinación que deben llevar a cabo las policías, los agentes ministeriales, el INM y las OSC que trabajan con las poblaciones migrantes en México.

la necesidad de mejorar la coordinación entre las diferentes agencias gubernamentales y no gubernamentales, para ofrecer acceso efectivo a la justicia a las personas migrantes, fomentar la denuncia y recopilar mejores datos sobre el fenómeno, de modo que se puedan llevar a cabo tareas de prevención del delito cometido contra las personas migrantes.

Es necesario hacer mención de que este Informe del Estado mexicano fue traducido en la Estrategia integral para la prevención y combate al secuestro de migrantes, que vio la luz el 31 de agosto de 2010. Esta Guía aborda las responsabilidades legales de los diferentes actores involucrados en las acciones preventivas, el combate al secuestro y la asistencia a migrantes víctimas de este delito, entre los que se encuentran los ministerios públicos locales y federales, las policías y el INM. Esta Estrategia está fundada en el fortalecimiento de las capacidades de coordinación y cooperación interinstitucional para prevenir el secuestro, atender a las víctimas y perseguir el delito. La presente Guía ofrece también un modelo que contempla la participación de actores de la sociedad civil, con mandatos diferentes a los de procuración de justicia y control migratorio. Siguiendo esta misma línea, la Guía tiene por objetivos generales los que se mencionan en el siguiente apartado.

Objetivos generales

- 1) Promover mejores condiciones de coordinación institucional, para facilitar el acceso a la justicia de las personas migrantes víctimas del crimen.
- 2) Proveer información a los funcionarios públicos y el personal de las OSC sobre los derechos que asisten a las personas migrantes y los principios de acción que fomentan el ejercicio de estos derechos.
- 3) Sensibilizar a los funcionarios sobre las necesidades de protección y asistencia de los migrantes víctimas, y el importante papel que los funcionarios tienen en la concreción de estos derechos.

Aplicación práctica con enfoque en Derechos Humanos

Producto del análisis documental y el trabajo de campo, esta Guía presenta un modelo de atención basado en principios de acción derivados de buenas prácticas a nivel internacional, que sirven también para traducir los contenidos de la legislación nacional e internacional en acciones concretas por parte del personal operativo de las diferentes agencias que trabajan con migrantes víctimas de secuestro. El apartado siguiente aborda el tema de las responsabilidades legales de los diferentes actores gubernamentales vinculados al aseguramiento del derecho al acceso a la justicia de las poblaciones migrantes en México. Por su parte, cada una de las subdivisiones del apartado describe situaciones en las cuales las diferentes autoridades mencionadas podrían intervenir tras un secuestro, una vez identificadas las víctimas del delito o los testigos y denunciantes.

En cada una de las secciones se desarrollará un análisis del marco legal existente y se proveerán principios clave de acción, así como objetivos prácticos en la articulación de la respuesta de las autoridades que atienden a migrantes víctimas del delito. Estas guías de acción se presentarán también de forma gráfica, a manera de diagramas de flujo. Es necesario señalar que las atribuciones y obligaciones aquí presentadas están diseñadas para ofrecer un panorama simplificado de la ruta de acción que cada autoridad deberá seguir para garantizar, de manera más efectiva, el acceso a la justicia a todos los migrantes víctimas de secuestro, de tal suerte que estos modelos de acción y coordinación deben considerarse líneas sugeridas de acción y no productos acabados e inamovibles. Las guías darán, más bien, certidumbre sobre el tipo de procedimientos a seguir, ya que se basan en buenas prácticas, incluso cuando las circunstancias de atención y detección de víctimas pueden parecer de sumo complejas para el personal operativo de las diferentes dependencias gubernamentales.

El manual incorpora, asimismo, una sección sobre el trabajo y papel de las OSC y otros organismos públicos que no están directamente vinculados con tareas de procuración de justicia o control migratorio y que pueden referir, de manera efectiva, los casos de secuestro a las instancias gubernamentales competentes.

Buenas prácticas

La perspectiva de las buenas prácticas está fundada en la noción de que existen límites, legales y morales, para las acciones que llevan a cabo diferentes agentes sociales. Todas las organizaciones y personas en el mundo tienen tareas que cumplir y, para esto, interactúan con un cúmulo de otras personas y organizaciones. Sin embargo, algunas veces los objetivos de una instancia pueden atentar contra derechos fundamentales de las personas o parecer contravenir el respeto y la observancia de sus derechos fundamentales básicos.

Un ejemplo claro de este tipo de acciones es el muestreo médico para el que, con fines de investigación, se solían tomar muestras de tejido y fluidos de diferentes individuos, sin que estos estuvieran al tanto de ello. A muchas personas les parecía que esta actividad atentaba contra su derecho a decidir sobre su propio cuerpo, razón por la cual demandaron que los hospitales, públicos y privados, terminaran con esta práctica. Sin embargo, los hospitales y el mundo de la medicina necesitaban la información recabada tras los muestreos para generar nuevo conocimiento que ayudara a salvar más vidas. Esta situación dio lugar a un dilema moral, en el que el derecho de unos a la libre decisión sobre el propio cuerpo parecía oponerse al derecho de otros a beneficiarse de los resultados que las investigaciones llevadas a cabo tras los muestreos médicos arrojaran. La solución a este dilema fue la adopción de una buena práctica que consiste en hacer que los pacientes a los que se les solicitan muestras médicas llenen una forma de consentimiento para el uso de dichas muestras con fines de investigación. Esta simple medida resguarda los derechos de ambos grupos: el de los pacientes donantes a decidir sobre su cuerpo y el de los futuros beneficiarios de la investigación a obtener servicios de salud. En el terreno de la gestión gubernamental, en particular en lo que atañe a las acciones policiales y de gestión y control migratoria, las buenas prácticas están estrechamente ligadas a no violentar los derechos fundamentales de las personas, incluso cuando el Estado

tiene que hacer uso de su facultad coercitiva para resguardar la seguridad pública o hacer valer la legislación migratoria. Las buenas prácticas en materia migratoria, en este sentido, se traducen en acciones, pasos y tareas efectivas que los servidores públicos involucrados deben seguir para poder hacer su labor, sin violentar los derechos de las personas.

Tales buenas prácticas incorporan principios éticos y normativos, que protegen a los migrantes durante la actividad cotidiana de la autoridad correspondiente y la operación de procedimientos policiales, jurídicos y de gestión migratoria. La legitimidad y probidad de estas acciones no derivan sólo de las provisiones legales, sino también del reconocimiento explícito de que la ley, para ser efectiva, requiere de acción y de que toda acción es una práctica que puede violentar derechos fundamentales de las personas, si no se toman medidas adecuadas para evitarlo. Hay que señalar que, a diferencia de un procedimiento, una buena práctica no suele estar codificada en ningún manual y que, aunque los manuales tienden a sugerirlas, estas buenas prácticas sólo existen en los hechos. En este sentido, un manual de procedimientos migratorios puede enfatizar la protección de los derechos fundamentales y el derecho a la información de las personas migrantes; sin embargo, si el personal que actúa en nombre de la autoridad migratoria omite, por alguna razón, la provisión de información, el manual importa poco y lo que podría ser una buena práctica se convierte simplemente en una reglamentación sin efecto.

En otras palabras, aunque el terreno de la reglamentación y la legislación es fundamental para el desarrollo de buenas prácticas, es el terreno operativo el que más promesas y retos ofrece para su realización. Las buenas prácticas tratan, entonces, de lograr que lo que está garantizado en la ley suceda de hecho en la práctica; que las personas no omitan pasos cruciales que, aunque parecen burocráticos, son necesarios para resguardar los derechos humanos. En este sentido, la construcción de buenas prácticas en torno al tema que nos toca pasa necesariamente por el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales para la implementación de disposiciones legales, en un marco de respeto a los derechos fundamentales de las personas migrantes víctimas del delito de secuestro. La idea es que también los servidores públicos puedan debatir abiertamente sobre los retos que representa el ofrecer mejores condiciones de atención a los migrantes irregulares víctimas de secuestro y también sobre cómo, de acuerdo con su ámbito respectivo de trabajo, puede adoptarse una perspectiva de buenas prácticas.

Por último, la noción de buenas prácticas remite también a la posibilidad de transferir conocimientos sobre casos exitosos, en los que las normas, derechos e intereses de los actores involucrados en una acción institucional son preservados a través de la incorporación explícita de procedimientos, pasos y acciones completas. Es así, por ejemplo, como podemos decir que un paso clave en garantizar el goce pleno de los derechos de las personas es, necesariamente, la provisión de información adecuada sobre sus derechos, para que puedan tomar decisiones informadas. Las experiencias de gestión migratoria y acceso a la justicia de las personas migrantes alrededor del mundo atestiguan que no hay mejor manera práctica de lograr la preservación de derechos que incluir un componente amplio de información sobre los mismos. Eso es una buena práctica. Estos preceptos se aplican también en otros ámbitos de acción de organizaciones e individuos, como el caso anterior sobre investigación médica pudo mostrar.

Responsabilidad compartida

El secuestro cometido en contra de personas migrantes irregulares a nivel global —como, en general, sucede con todos los delitos cometidos en contra de estas personas— suele ser un tema difícil de tratar por dos razones fundamentales. La primera de ellas tiene que ver con el énfasis que los gobiernos ponen en el control de los flujos migratorios por razones de seguridad: la prioridad más alta de la autoridad migratoria es prevenir la entrada y asegurar la remoción de migrantes irregulares del territorio nacional; es decir, se da prioridad a consideraciones de seguridad nacional sobre consideraciones de derechos humanos. La segunda razón tiene que ver con el entramado legal internacional, las legislaciones nacionales en materia de derechos de las personas migrantes y las capacidades operativas de las instancias nacionales correspondientes, para la prevención de delitos cometidos en contra de personas migrantes, su persecución y la protección de las víctimas.

En un mundo donde los migrantes irregulares son percibidos por los gobiernos como amenazas a la seguridad, regularmente se olvida que estas personas también tienen derechos y que estos derechos están protegidos por el derecho internacional y muchas legislaciones nacionales, como es el caso en México. Esto significa que las personas que cruzan fronteras tienen derecho a ser tratadas de acuerdo con ciertas normas fundamentales antes de ser devueltas a sus países de origen, además de que, en el caso de presentar vulnerabilidades particulares, debido a la situación social en su país de origen o como resultado de las circunstancias durante el proceso migratorio, estas condiciones crean obligaciones reconocidas en el derecho internacional. Ejemplo de estas obligaciones de los Estados es la de garantizar el derecho al acceso a la justicia a todas las personas migrantes y proveer los servicios de asistencia migratoria que ofrece el INM a las personas víctimas de delitos. Sin embargo, el derecho básico al acceso a la justicia al que son acreedoras todas las personas migrantes no depende solamente de las actuaciones que pueda llevar a cabo el INM. Es muy importante entender que las provisiones de protección que ha adoptado el Instituto desde la publicación de la Circular, tienen por objetivo prevenir la revictimización y ofrecer posibilidades para que las personas migrantes puedan encontrar mecanismos de acceso efectivo a la justicia. El texto de la Circular es claro en este sentido y establece lo siguiente:

Artículo 3.- Independientemente de la situación migratoria de la persona extranjera víctima, se deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia, así como solicitar la coadyuvancia necesaria por parte de las autoridades competentes.

El texto también es claro al limitar las tareas del Instituto a acciones de protección que ofrezcan las condiciones necesarias para que otras autoridades competentes realicen todas las diligencias requeridas para asegurar los mecanismos de protección y acceso a la justicia, necesarios para la concreción completa de las garantías de los migrantes víctimas del delito. En este sentido, es muy importante señalar que la Ley de Migración establece lo siguiente:

Artículo 28. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I.Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de derechos humanos;

II.Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;

El artículo 28 de la Ley de Migración hace explícitas las responsabilidades de las agencias de procuración de justicia y, más allá de los temas de jurisdicción federal, estatal o municipal, resalta la necesidad de que el personal operativo en las agencias de procuración de justicia desempeñe un papel fundamental en el proceso de resguardo y aseguramiento del goce de derechos de las personas migrantes víctimas del delito. Sin embargo, debido a que la Circular y la Ley contemplan un modelo de acción basado en el supuesto de que el INM será siempre la primera institución involucrada en la detección de las personas migrantes víctimas del delito, no queda claro cuál debe ser el papel de los agentes de procuración de justicia en aquellos casos en los que sean ellos el primer punto de contacto con los migrantes víctimas de algún delito. Pese a que es posible que los ministerios públicos y las policías ofrezcan importante información a los migrantes víctimas del delito sobre el proceso judicial y sus implicaciones, es difícil que este mismo personal pueda ofrecerles también toda la información necesaria sobre los derechos que, en materia migratoria, tienen, dada su condición de víctimas. También las policías, en su calidad de asistentes de los ministerios públicos, deberían poder ofrecer recursos mínimos de información a los migrantes víctimas acerca de los servicios de asistencia migratoria que pueden beneficiarlos y que forman parte de las competencias del INM.

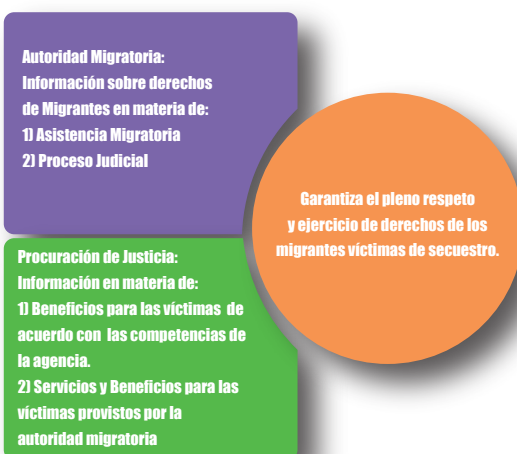
Es claro entonces que la atención a migrantes víctimas del delito y la obligación de garantizar el acceso a la justicia a estas personas es una tarea con responsabilidades compartidas y complementarias que dependen, por una parte, del INM, y, por otra, de las autoridades estatales y municipales que atienden a estas personas. El tema se torna aún más importante cuando se reconoce que no en todos los casos es el INM el primer punto de contacto con los migrantes víctimas y es necesario que las autoridades de procuración de justicia actúen de manera que se resguarden todos los derechos de estas personas. Sin embargo, las garantías y servicios a los que tienen derecho los migrantes víctimas del delito están fuertemente vinculados a las tareas del INM y no se puede hablar de ejercicio pleno de derechos de las personas migrantes cuando no se ha asegurado, por lo menos, el conocimiento de los servicios a los que podrían tener derecho a través del Instituto.

No obstante, es cierto que las agencias de procuración de justicia no están encargadas de administrar los servicios migratorios. Aún así, la obligación de los ministerios y las policías de resguardar todos los derechos de las personas migrantes demanda que se tomen las medidas necesarias para asegurar que dichas personas puedan, si así lo deciden, obtener servicios de protección por parte del INM. Para ejercer efectivamente sus derechos, las personas migrantes deben conocerlos y, aunque se pueden lanzar campañas masivas de información, el papel

fundamental de los servidores públicos es el de ofrecer las mejores condiciones posibles para el ejercicio pleno de los derechos de las personas. Como lo reconoce el artículo 28 de la Ley de Migración en su párrafo II, debe ser tarea de los servidores públicos ofrecer toda la información, orientación y asistencia necesarias a esta población. Actuar de esta manera garantizaría 1) que los migrantes conocieran sus derechos, 2) promover una cultura de confianza en las autoridades como principales guardianes de los derechos de las personas y 3) favorecer que los migrantes tengan menos miedo a denunciar delitos, debido a las consecuencias migratorias que pudieran existir. De lo anterior también se desprende que todas las autoridades involucradas en casos de atención a migrantes víctimas deben conocer los derechos que asisten a estas personas en materia migratoria, para poder ofrecer orientación adecuada, en los términos del artículo 28, párrafo II, de la Ley. Asimismo, con el objetivo de que los migrantes puedan sentirse seguros respecto de la posibilidad de denunciar un delito, el personal del INM debe estar capacitado para ofrecer información en torno a las características del proceso judicial y los beneficios que ofrece, por ejemplo, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Aunque cada caso es particular en sus circunstancias y necesidades de atención, es posible desarrollar una línea de acción basada en buenas prácticas, que coadyuve a proveer respuestas adecuadas a las necesidades de las víctimas. Una perspectiva de principios generales de acción resulta efectiva para abordar la atención a las víctimas y fomentar la coordinación interinstitucional, además de que ofrece un mecanismo práctico para implementar el texto de las disposiciones legales y regulaciones administrativas, de manera que se observen también los derechos fundamentales de los migrantes víctimas del delito. Además, la perspectiva de los principios de acción salva la brecha de las atribuciones diferenciadas entre las agencias involucradas en la atención a víctimas y ofrece un marco unificado para garantizar el goce pleno de los derechos de las personas.

Figura 2. Coordinación interinstitucional para garantizar el derecho al acceso a la justicia a las personas migrantes



Principios generales de acción

El artículo 5 de la Circular establece responsabilidades para el personal del Instituto y señala el papel que deberán jugar los ministerios públicos en la facilitación del acceso a la justicia a las personas migrantes víctimas de delitos. El artículo señala que “el Ministerio Público deberá garantizar su acceso a la administración de justicia, facilitando todos los medios con los que se cuente para tal efecto” y, aunque no hace explícito cómo es que el Ministerio Público o la autoridad migratoria deben llevar a cabo esta tarea —ninguna ley lo hace—, el texto expone principios básicos de voluntariedad, respeto a los derechos humanos de las personas, protección de la información personal, provisión de información relevante y adecuada para tomar una decisión informada y acceso a la asistencia médica, psicológica o legal, de ser necesarias para la protección de los individuos. Estos principios básicos son consonantes con nociones de buenas prácticas en materia de asistencia y atención a víctimas de delitos, y su importancia debe ser tenida en cuenta por cualquier agente gubernamental o no gubernamental que deba interactuar con las víctimas. A grandes rasgos, los principios de acción que deben regir la actuación de las autoridades frente a los migrantes víctimas de delitos son los siguientes:

- **Evitar el daño.** *No infligir daño alguno es un principio ético fundamental en el tratamiento y atención a personas vulnerables. Dados los riesgos extremos asociados al delito de secuestro cometido en contra de migrantes, el estado frágil de las víctimas y la posibilidad de profundizar la experiencia traumática, la importancia de este sencillo principio no puede ser mayor. Valorar los efectos de cualquier acción, procedimiento o requisito es una responsabilidad ética de cada agente (gubernamental o no) que entre en contacto con las víctimas, como también lo es evaluar si la acción propuesta representa un daño potencial para la víctima. De esta suerte, una persona encargada de obtener información acerca de la víctima, a través de una entrevista, por ejemplo, deberá considerar si existen razones para creer que la realización de esta entrevista podría causar aflicciones y más daño a la víctima, y, de ser necesario, tomar la decisión de posponer los exámenes y entrevistas hasta que las condiciones sean más apropiadas.*
- **Tratamiento individualizado y asistencia.** *Aunque las personas migrantes víctimas de secuestro comparten características generales, los agentes involucrados en la provisión de asistencia deben reconocer y respetar la individualidad de las víctimas y, en la medida de lo posible, ofrecer ayuda personalizada. A través del proceso de asistencia, el personal de las diferentes agencias deberá procurar brindar todas las protecciones necesarias, de acuerdo con las necesidades particulares de las víctimas. En caso de no contar con los recursos o capacidades para ofrecer esta asistencia personalizada, los agentes deberán referir a la víctima a la autoridad competente, con un proceso de acompañamiento y seguimiento.*

• **Consentimiento informado y procedimientos de investigación.** Durante el proceso de identificación y canalización de las víctimas, desde el contacto inicial hasta el desenlace del proceso judicial, existirán varios pasos intermedios: entrevistas, exámenes, procedimientos. Estos pasos pueden ser gestionados por diferentes agentes gubernamentales y, muchas veces, será necesario que las víctimas tomen decisiones sobre el curso a seguir y ofrezcan su consentimiento para llevar a cabo estos procedimientos. Los agentes deberán, en todo momento, hacer las diligencias correspondientes de una manera respetuosa y profesional, proveyendo la mayor cantidad de información posible, de una manera clara, para facilitar la toma de decisiones y el consentimiento por parte de las víctimas.

• **No discriminación.** Los agentes que trabajen directamente con las víctimas deberán hacerlo sin discriminarlas en manera alguna. Es necesario señalar que la discriminación puede estar basada en el género, la edad, las discapacidades, el color de piel, la clase social, la etnia, la religión, el idioma o las inclinaciones políticas de las personas. En temas migratorios, es de especial importancia enfatizar la posibilidad de que los migrantes requieran, por ejemplo, de traductores o servicios especiales para practicar rituales religiosos, así como resaltar la necesidad de que los costos asociados a estos servicios sean cubiertos por la autoridad migratoria.

• **Confidencialidad y el derecho a la privacidad.** Las víctimas deben estar informadas sobre los derechos que las asisten en materia de privacidad de los datos que provean a los agentes gubernamentales y no gubernamentales. También deberán ser informadas sobre los propósitos para los que se solicite la información que proveerán. Por último, deberán ser notificadas sobre las agencias y personas que podrán tener acceso a estos datos y los fines para los que puede, o no, ser usada esta información por terceras personas o instituciones.

Figura 3. Principios generales de acción



De principios generales a objetivos básicos de las buenas prácticas, para garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes víctimas de secuestro

Los principios generales de acción promueven un trato igualitario y la observancia de los derechos esenciales de todas las personas migrantes que sean identificadas como posibles víctimas del delito de secuestro en territorio mexicano. Sin embargo, en sí mismos, estos principios ofrecen sólo una visión parcial de los pasos a seguir para garantizar el acceso a la justicia a las posibles víctimas. Estos principios generales tienen por objetivo resguardar la integridad de las personas afectadas por este delito y permitir, al mismo tiempo, que las agencias involucradas en el proceso de atención lleven a cabo acciones que pueden definirse como tareas básicas para garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes víctimas de secuestro.

Estas tareas básicas están profundamente relacionadas con los principios generales de acción y deben ser tomadas en cuenta en el trabajo que las diferentes agencias gubernamentales y no gubernamentales realicen para atender a migrantes víctimas de secuestro. Esto significa que el proceso de garantizar a los migrantes víctimas de secuestro condiciones para el acceso a la justicia implica, necesariamente, convertir los principios generales de acción en tareas y acciones prácticas que puedan coadyuvar a la concreción de los objetivos siguientes: 1) proveer información completa a las víctimas sobre los derechos que las asisten y las opciones que tienen para enfrentarse al hecho delictivo, dada su condición migratoria; 2) facilitar todos los trámites y procedimientos necesarios para que la víctima pueda seguir el curso de acción legal que crea más conveniente para su bienestar e interés personales; 3) ejecutar todas las tareas necesarias para que el delito de secuestro pueda ser perseguido, independientemente de la decisión de la víctima de denunciar o no los hechos; y 4) asegurar un punto focal de recolección de información sobre casos detectados, denuncias y el estado general de las denuncias en materia de secuestros contra migrantes.

Objetivos básicos de las buenas prácticas

Las tareas que deben realizarse, atendiendo a la necesidad de acceso a la justicia y respeto a los derechos de las personas migrantes víctimas de secuestro, están ancladas a cuatro objetivos fundamentales:

A. Objetivo 1. Proveer información completa a las víctimas sobre los derechos que las asisten y las opciones que tienen para enfrentarse al hecho delictivo, dada su condición migratoria.

a. Tareas generales

Una vez que se ha identificado a una persona víctima de secuestro, la autoridad que actúa debe asegurarse de:

1. Proveer información sobre el derecho a presentar una denuncia.
2. Proveer información sobre la condición migratoria de la víctima y las opciones que tiene para modificar su estatus.
3. Exponer los derechos y beneficios que la legislación en materia de secuestro provee en términos de protección a víctimas.
4. Presentar todas las posibles líneas de acción a la víctima, tomando en cuenta su condición migratoria, en caso de que ésta decida involucrarse en el proceso de procuración de justicia.
5. Referir a la víctima a las autoridades competentes en materia migratoria y procuración de justicia.

B. Objetivo 2. Facilitar todos los trámites y procedimientos necesarios para que la víctima pueda seguir el curso de acción legal que considere más conveniente para su bienestar e interés personales.

b. Tareas generales

Una vez que se ha identificado a la víctima y se ha provisto información relativa a las opciones de denuncia y el cambio de condición migratoria, las autoridades migratorias y de procuración de justicia deberán:

1. Preguntar a la víctima de secuestro qué curso de acción desea seguir.
2. Proveer una copia, de acuerdo con la legislación en materia de secuestros, de los procedimientos iniciados.
3. Proveer información para asegurar que la víctima pueda acceder a los trámites necesarios, de modo que su situación se resuelva de alguna de las siguientes formas:
 - a. Por medio de la repatriación voluntaria;
 - b. Por medio de su regularización o el cambio de su calidad migratoria;
 - c. Por medio de su reconocimiento como refugiado; o bien,
 - d. Por medio de su documentación como no inmigrante admitido en México dentro de la modalidad de Protección Internacional y Razones Humanitarias.
4. Asegurar que la víctima comprenda las responsabilidades que asumirá y la naturaleza del proceso judicial que tendrá lugar, en caso de que decida presentar una denuncia, así como garantizar todas las facilidades administrativas (copias certificadas, comprobantes de residencia e identificación) requeridas durante el proceso.

C. Objetivo 3. Proveer las condiciones necesarias para que el delito de secuestro pueda ser perseguido, independientemente de la decisión de la víctima de denunciar o no los hechos.

c. Tareas generales

Si la víctima ha sido identificada y se le han presentado las opciones que tiene para proceder, pero no desea presentar una denuncia, los servidores públicos que atienden el caso deben:

1. Dar parte del caso al Ministerio Público y proporcionar todos los posibles datos que sean de su interés, para poder iniciar una investigación de oficio, como lo estipula la legislación vigente en materia de secuestro a nivel federal.
2. En caso de que la víctima desista de declarar ante el Ministerio Público y hayan sido la policía o el mismo Ministerio los primeros en conocer los hechos, estas instancias deberán proceder de acuerdo a sus facultades e informar a la víctima sobre las opciones de protección que competen al INM.

D. Objetivo 4. Asegurar un punto focal de recolección de información sobre casos detectados, denuncias y el estado general de las denuncias en materia de secuestros contra migrantes.

E. Objetivo 5. Responder a las necesidades de las víctimas (salud, hospedaje, acceso a la información, etcétera), de tal forma que puedan llevar a cabo las diligencias propias del proceso judicial o aquellas relacionadas con procedimientos migratorios.

Figura 4. Objetivos de la atención a migrantes víctimas de secuestro



Objetivos para grupos especiales

Se dará una atención especial a niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores. Se procurará, asimismo, la asistencia adecuada a su situación y su perfil, para que puedan sujetarse a los procedimientos de retorno asistido, regularización de su situación migratoria y otros servicios previstos bajo la competencia de las autoridades de procuración de justicia.

Guía de acciones para personal de primer contacto

La manera en que las víctimas enfrentan su situación depende, en gran medida, de sus experiencias y del trato que reciben de otros inmediatamente después del crimen. En su calidad de agentes gubernamentales vinculados al tema de procuración de justicia y gestión migratoria, los policías, ministerios públicos y el personal de la autoridad migratoria suelen ser los primeros contactos oficiales en interactuar con las víctimas. Es por esta razón que dichos agentes se encuentran en una posición privilegiada para ayudar a las víctimas a sobrellevar el trauma inmediato producto del crimen y a recuperar la sensación de seguridad y control sobre sus vidas. Las circunstancias del crimen dictan, frecuentemente, cuándo y cómo los agentes oficiales deben atender las necesidades de las víctimas. Los oficiales de procuración de justicia e investigación pueden posponer la atención a las víctimas mientras atienden otros asuntos urgentes, vinculados a la investigación del crimen, el resguardo del lugar de los hechos o la detención de los culpables. Asimismo, las autoridades migratorias pueden verse en la necesidad de agotar los procedimientos necesarios para sus actividades, lo cual puede suponer un rezago justificado en la atención a las víctimas. Sin embargo, una vez que el oficial que ha identificado a la víctima ha resuelto las tareas más urgentes respecto de un caso particular, éste debe enfocarse en atender las necesidades de las personas afectadas, explicarles los procedimientos legales y trabajar, junto con ellas, para asegurar su recuperación.

Es de suma importancia enfatizar que la sensibilidad de los oficiales hacia las necesidades de las víctimas, la consideración de las muchas dimensiones y consecuencias del crimen, y las respuestas frente a la victimización y las necesidades particulares de diferentes poblaciones son factores que pueden ayudar a prevenir la revictimización de estas personas. Por el contrario, la poca sensibilidad, que puede manifestarse en comentarios o preguntas que lastiman o que implican que las víctimas son parcialmente responsables de su propia victimización, la retención de pertenencias o cualquier otra forma inadvertida de insensibilidad pueden infligir una segunda victimización sobre los migrantes víctimas de secuestro.

Una aproximación respetuosa y empática a las víctimas ofrece a las autoridades la oportunidad de ganarse su cooperación y confianza. Así, puede ser que las víctimas estén dispuestas a proporcionar información acerca del crimen a los agentes de primer contacto y, posteriormente, a las instancias de procuración de justicia, con lo cual la sanción de los criminales se vuelve más probable. Es muy importante recordar que los agentes del Estado están ahí para atender a las víctimas: las víctimas del crimen no son sólo testigos y se debe poner siempre su bienestar por encima de todo contacto con ellas.

La respuesta ante casos individuales de víctimas del crimen puede mejorar si reconocemos, en nuestro trabajo diario, que las víctimas tienen tres necesidades básicas, después de que han sido objeto de un crimen: necesitan sentirse a salvo, necesitan expresar sus emociones y necesitan saber qué sigue. (Es importante hacer notar que todos los procedimientos expuestos en esta Guía son generales y deben ejecutarse de acuerdo con las disposiciones específicas y protocolos de cada agencia involucrada.)

Recomendaciones generales para la atención a víctimas

Las víctimas necesitan sentirse a salvo

Algunas veces, las personas víctimas del delito se sienten abandonadas, vulnerables y temerosas, a causa del trauma que ha generado la victimización. Como primer punto de contacto con migrantes víctimas, un agente del estado puede atender la necesidad de las víctimas por sentirse a salvo de la siguiente manera:

- Presentándose con la víctima por su nombre y cargo, para, posteriormente, explicarle brevemente su trabajo, obligaciones y el por qué está hablando con ella.
- Haciendo sentir a las víctimas seguras y comunicando su preocupación, poniendo siempre mucha atención en las palabras que usa al hablar con la persona, así como en su postura, lenguaje corporal y tono de voz. A pesar de que parece obvio, estos detalles pueden olvidarse debido a la situación y la presión del momento. Es importante decir a las víctimas cosas como “aquí estás a salvo” o “yo puedo protegerte”. El lenguaje corporal también sirve para mostrar interés y empatía: el agente a cargo del caso puede asentir con la cabeza, hacer contacto visual natural y colocarse en una posición de entrevista que no lo ponga por encima de las víctimas. También es importante que el entrevistador mantenga sus brazos abiertos, en vez de cruzarlos, y hable con un tono de voz suave y empático.
- Pidiendo a las víctimas que describan de manera muy breve qué fue lo que pasó y haciéndoles saber que tendrán una entrevista más profunda, pero en otro momento. Es importante también preguntar si tienen alguna herida física y responder a sus necesidades de atención médica.
- Ofreciendo la posibilidad de contactar a algún amigo o miembro de la familia de la víctima y de referir a ésta a servicios que puedan ser de su interés, dentro de su agencia u alguna otra.
- Preservando la privacidad de las víctimas en todo momento y, sobre todo, durante las entrevistas. Es necesario llevar a cabo estas entrevistas en un lugar en el que la víctima se sienta cómoda y segura.
- Haciendo preguntas que permitan a la víctima tener una sensación de control y seguridad, como “¿quiere algo de tomar?”, “¿puedo pasar a hablar con usted?” o “¿cómo prefiere que le llame?”.
- Preguntando a las víctimas si tienen alguna preocupación específica sobre cualquier necesidad que puedan tener, como, por ejemplo, la de albergue.

- Proveyendo a las víctimas de una red de seguridad antes de separarse de ellas. Deben conseguirse servicios de apoyo para las víctimas y, de ser posible, debe desarrollarse un panfleto que explique los derechos de las víctimas y una proporcione una lista de recursos disponibles para ellas. Este panfleto debe incluir datos de contacto de servicios para víctimas, centros para obtener atención en situaciones de crisis, grupos de apoyo, datos de contacto de la fiscalía especializada en delitos contra migrantes y otros servicios locales y federales para la atención a víctimas.
- Proveyendo a las víctimas, por escrito, la información de contacto necesaria para comunicarse con él o ella, o, en su defecto, con personal especializado de su agencia. Siempre se debe pedir a las víctimas que se comuniquen en caso de cualquier duda o situación de emergencia.
- En caso de que haya que canalizar a la víctima a otra institución o persona, es indispensable explicar el por qué y presentar personalmente a la otra instancia, para que la víctima se sienta segura. También es necesario darle un resumen de la situación a la nueva parte, para facilitar el trabajo de presentación de la víctima, de modo que no deba repetir el mismo discurso una y otra vez.

Las víctimas necesitan expresar sus emociones

Las víctimas necesitan liberar sus emociones y contar su historia, después del trauma provocado por el crimen. También necesitan que sus sentimientos y su historia sean escuchados y aceptados por una persona que no las juzgue. Además del miedo, las víctimas pueden tener sentimientos de culpa, enojo, vergüenza, tristeza o negación. La actitud más común de las víctimas es “no puedo creer que esto me haya pasado a mí”. El estrés emocional puede manifestarse de maneras muy particulares, como la risa o un semblante inexpresivo. Algunas veces, las víctimas sienten ira debido a la amenaza repentina e inesperada contra sus vidas que representa el delito. Esta ira puede, en muchos casos, canalizarse en contra de las mismas personas que están tratando de ayudarlas —esto incluye a policías, ministerios públicos y personal de la autoridad migratoria—. Los agentes gubernamentales de primer contacto pueden facilitar a los migrantes víctimas la expresión de sus emociones atendiendo los siguientes puntos:

- No interrumpiendo o tratando de limitar las expresiones de las víctimas.
- Observando el lenguaje corporal de las víctimas, como su postura, expresión facial, tono de voz, gestos, contacto visual y apariencia general. Esto puede ayudar a comprender y responder efectivamente a lo que las víctimas sienten y dicen.
- Reconfortando a las víctimas, haciéndoles saber que sus reacciones emocionales frente al crimen son normales. Se puede generar enorme empatía con las personas diciendo cosas como “yo sé que usted ha pasado por un episodio aterrador”, “lo que siente ahora es muy comprensible” o “esto es una cosa terrible y siento mucho que le haya sucedido”.

- Tratando de evitar que las víctimas se autorrecriminen la comisión del delito en su contra, asegurándoles que ellas no tienen la culpa de lo que les ha sucedido.
- Diciendo a la víctima, “quiero escuchar la historia completa, todo lo que puedas recordar, incluso las cosas que no creas que son muy importantes”.
- Haciendo preguntas abiertas. Es preferible evitar preguntas que pueden ser respondidas con un “sí” o un “no”. Se pueden preguntar, por ejemplo, cosas como “¿puedes decirme qué pasó?” o “¿qué puedes decirme?”. Hay que procurar, asimismo, no anticipar las respuestas y explicaciones de las víctimas.
- Mostrando una disposición plena de escuchar a través de las expresiones faciales, el lenguaje corporal y comentarios como “tome usted su tiempo; lo escucho” y “podemos tomar un descanso si así lo prefiere, no hay prisa”.
- Evitando interrumpir a las víctimas cuando están contando su historia.
- Repitiendo o haciendo paráfrasis de lo que se ha escuchado decir a las víctimas. Ejemplo: “Déjeme ver si entendí bien. Usted dijo que...”.

En caso de que haya varias víctimas del un mismo delito (una pareja o familiares, por ejemplo), es importante poner mucha atención y escuchar a todas las víctimas, juntas y por separado, de tal manera que cada persona pueda expresar sus propias necesidades y deseos.

Las víctimas necesitan saber qué es lo que sigue

Las víctimas suelen tener preocupaciones sobre su papel en la investigación de un crimen y los procedimientos legales implicados en ello. También pueden tener preocupaciones relacionadas con la atención de los medios o su capacidad para sufragar gastos relacionados con atención médica y otros servicios necesarios para su recuperación. Esta ansiedad puede ser reducida si las víctimas saben que esperar tras la comisión del crimen y conocen los procesos asociados a su resolución. Esta información también ayudará a que las víctimas se preparen para los eventos estresantes que tendrán lugar durante el proceso de investigación del crimen. Para responder a la necesidad de las víctimas de saber qué sigue, los agentes de primer contacto pueden aligerar la carga emocional que el procesamiento de estos casos conlleva, haciendo lo siguiente:

- Explicando a las víctimas cuál es su tarea o trabajo y los procedimientos que se están siguiendo, así como los procedimientos que faltan. (“Estoy levantando una declaración, que sirve para...”)

- Informando a las víctimas acerca de los procedimientos pendientes, las entrevistas y otros encuentros que pudieran tener con oficiales y agencias gubernamentales.
- Discutiendo necesidad de llevar a cabo exámenes médicos y la naturaleza de estos, y explicando cuáles son las otras tareas de investigación en las que las víctimas necesitan estar involucradas. Es conveniente explicar lo importantes que son estas diligencias para el seguimiento de la investigación.
- Informando a las víctimas sobre el tratamiento de toda la información del caso, explicando, por ejemplo, qué información puede ser pública y cuál no será compartida con nadie más.
- Advirtiéndoles a las víctimas que la falta de concentración, la pérdida de memoria, la depresión y algunas otras reacciones físicas y emocionales, pueden presentarse como respuestas naturales tras haber experimentado el crimen. En caso de que estas situaciones acontezcan, debe aconsejarse a las víctimas que traten de restablecer sus rutinas habituales lo más rápido posible.
- Desarrollando y proporcionando a las víctimas un panfleto que explique los derechos a los que son acreedoras y presente una lista de los recursos disponibles para ellas. Este panfleto debe incluir datos de contacto de servicios para víctimas, centros para obtener atención en situaciones de crisis, grupos de apoyo, datos de contacto de la fiscalía especializada en delitos contra migrantes y otros servicios locales y federales para la atención a víctimas.
- Aconsejando a los afectados sobre cualquier otra preocupación en torno a lo que tendrán que hacer en el futuro respecto del crimen experimentado y a su condición de víctimas.
- Preguntando a las víctimas si tienen alguna duda. Hay que dar a las víctimas, por escrito, el número de reporte, averiguación o trámite que estén realizando, así como una copia gratuita del reporte del incidente y cualquier otra información pertinente. También se les debe proporcionar un número telefónico, al cual se les debe invitar a comunicarse en caso de necesitar asistencia.
- Siendo lo más claro posible con las víctimas sobre los pasos a seguir durante el proceso de su caso, el tiempo que se requerirá para ello y los retos a los que se van a enfrentar en el camino, para evitar que las víctimas se desanimen.

Atención a Personas Migrantes Víctimas de Secuestro en México.

Marco Legal: Derechos de las Víctimas y Obligaciones de los Ministerios Públicos

De acuerdo con el Derecho Internacional y los tratados internacionales de los que México es parte, las víctimas del delito tienen derecho al acceso a la justicia, a la reparación del daño y a recibir atención con la debida diligencia por parte del Estado. Las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos de las víctimas del delito se han plasmado en la Constitución. En su artículo 20, fracción C, la Carta Magna establece los derechos de las víctimas y las obligaciones que a este respecto tienen los Ministerios Públicos.

El artículo 20 constitucional asigna la responsabilidad de la protección y la asistencia a víctimas del delito al Ministerio Público. Es también claro que, de acuerdo con el artículo 1.º constitucional, se garantizan estos derechos a todas las personas que se encuentren en territorio mexicano, sin discriminación alguna por nacionalidad o de cualquier otra índole. Sin embargo, el trabajo y las obligaciones del Ministerio Público se enmarcan en un sistema normativo e institucional, que demanda acciones de coordinación enfocadas en cumplir con el mandato constitucional. En buena medida, el éxito o fracaso del ejercicio de las debidas diligencias depende de la capacidad que tengan los ministerios públicos para cumplir el mandato constitucional y las previsiones de otros ordenamientos legales en materia de asistencia a víctimas. El texto normativo que supone la coordinación necesaria entre el Ministerio Público y otras agencias gubernamentales en materia de asistencia a víctimas se presenta en el Código Federal de Procedimientos Penales (en adelante, CFPP), que establece que los Ministerios Públicos deben garantizar la protección de todos los sujetos involucrados en el procedimiento y atender otras

Obligaciones que señalen las leyes.

La responsabilidad constitucional del Ministerio Público de proteger a las víctimas del delito se hace manifiesta también en el CFPP. Sin embargo, ni el texto constitucional ni el texto del CFPP se refieren de manera alguna a los pasos que debería seguir el Ministerio Público en casos en los que las víctimas sean personas migrantes. A pesar de esta omisión, el CFPP es claro al otorgar atribuciones a los ministerios públicos para proteger a todas las víctimas del delito y asegurar o restituir al ofendido sus derechos en los términos del artículo 38 del CFPP. El citado artículo contempla lo que los funcionarios que conozcan el asunto deberán asegurar; esto es, los derechos y el goce de los mismos a la persona ofendida.

1

“El Ministerio Público tiene la responsabilidad de proveer protección a las víctimas.”

El artículo 38 abunda sobre las condiciones en las que una víctima del delito podrá volver a gozar de manera efectiva de las cosas o bienes que son, de derecho, suyas. Sin embargo, este artículo no se refiere únicamente a los bienes o cosas que le puedan ser restituidos a la víctima. La restitución y goce efectivo de derechos incluye la capacidad de ejercer todas las acciones y obtener todos los beneficios que la ley confiere a la persona víctima del delito. En el caso particular de los migrantes víctimas del delito, los derechos que los asisten están codificados en la Ley de Migración y la legislación secundaria en materia migratoria que ha expedido y puesto en práctica el INM. Así pues, la restitución de derechos y la efectiva protección de los migrantes víctimas del delito implica, necesariamente, que estas personas se encuentren en condiciones de ejercer todos los derechos que las asisten bajo la legislación mexicana.

Al respecto, la Ley de Migración demanda a la Procuraduría General de la República (en adelante, PGR) promover la capacitación de los agentes del Ministerio Público y las policías en materia de derechos humanos. Asimismo, obliga a la PGR a ofrecer protección y asesoría a migrantes víctimas, de acuerdo con los ordenamientos aplicables. Es importante hacer notar que estas provisiones en la Ley están dirigidas a hacer efectiva la posibilidad de restituir y asegurar sus derechos a las personas migrantes víctimas del crimen. Las policías y los ministerios públicos capacitados en materia de Derechos Humanos deberían, entonces, conocer cuáles son los derechos que asisten a las personas migrantes para poder 1) observar estos derechos y 2) ofrecer condiciones para el goce efectivo y la restitución de ellos a las víctimas.

La Ley de Migración reconoce, en consonancia con la Constitución, que a las personas migrantes las asisten todos los derechos contenidos en la Carta Magna, así como en aquellos tratados internacionales de los que México es parte. También refuerza la obligación del Ministerio Público de observar y garantizar los derechos de los migrantes víctimas del delito en México. No obstante, estos beneficios y derechos que consagra la legislación se encuentran codificados, hasta el momento, en la legislación secundaria que en materia migratoria ha emitido el INM. Pero, aunque aún no existe un reglamento vigente, la práctica previa de la autoridad migratoria constituye una muy buena guía para clarificar los derechos y beneficios que asisten a las personas migrantes víctimas del delito. La exposición más clara sobre los beneficios y procedimientos a los que tiene derecho una persona migrante víctima del crimen en México puede encontrarse en la Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito.

2

Restitución de derechos: que las víctimas migrantes puedan ejercer todos los derechos que les asisten.

3

Migrantes víctimas: para estar efectivamente protegidas, las víctimas necesitan acceder a servicios migratorios.

La Circular del Instituto lista una serie de beneficios y derechos que deben ser observados por todas las autoridades que atienden a personas migrantes víctimas del delito. Particularmente, en lo que toca a la provisión de asistencia migratoria, los ministerios públicos deben tener muy claro que los migrantes víctimas del delito pueden acceder a todos los servicios que la autoridad migratoria ha contemplado para ellos en la legislación. En este sentido, los beneficios a los que los migrantes pueden acceder a través de la autoridad migratoria constituyen un cuerpo de derechos que el Ministerio Público está obligado a preservar y restituir, en los términos que marca el CFPP. Además, la regulación secundaria y la práctica de la autoridad migratoria clarifican muy importantes mecanismos de protección para las personas migrantes, los cuales deben ser del conocimiento de los ministerios públicos, para poder llevar a cabo sus tareas de restitución y observancia de derechos.

La legislación secundaria en materia migratoria y la práctica de la autoridad migratoria dictan que, para que el Ministerio Público pueda cumplir a cabalidad con las obligaciones que, en materia de asistencia a víctimas, les confieren la Constitución y el CFPP, es necesario que los diferentes ministerios se aseguren de que las personas migrantes se encuentran en condiciones de ejercer sus derechos y beneficiarse de todas las provisiones legales que, en materia de migratoria, pudieran asistirlos. Cabe señalar también que la asistencia migratoria que ofrece el INM y las posibilidades de 1) ser repatriado voluntariamente, 2) cambiar de condición migratoria y 3) solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, son todas medidas de protección disponibles para las personas migrantes y, en ese sentido, los ministerios públicos tienen la obligación de asegurar su goce y restitución a las personas migrantes víctimas del crimen. Además, en el caso específico del secuestro contra poblaciones migrantes, la legislación federal en materia de secuestro estipula una serie de derechos de las víctimas, que deben observarse también en la atención a los migrantes víctimas. La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, establece que las víctimas tienen derecho a obtener información por parte de la autoridad competente, solicitar medidas precautorias y obtener una copia de la diligencia en la que intervienen.

Las personas migrantes irregulares que se encuentren en territorio mexicano deberían gozar de los mismos derechos y beneficios que otorga la ley a cualquier otra persona; sin embargo, el goce efectivo de estos derechos se ve limitado por el hecho de que muchos de estos migrantes no se encuentran en una condición migratoria regular. Los ministerios públicos deben saber que los procedimientos de asistencia migratoria que el INM ofrece a las víctimas del delito tienen el objetivo de asegurar que también las personas migrantes puedan gozar y hacer ejercicio de estos derechos. La regularización por razones humanitarias es, entonces, una herramienta que puede ayudar a las víctimas del delito a ejercer su derecho al acceso a la justicia, en las mejores condiciones posibles, y que, además, permite promover mejores condiciones para la persecución e investigación de los delitos perpetrados en contra de migrantes víctimas.

4

***Atención a víctimas:
todos los agentes
estatales vinculados con
la atención a víctimas
deben promover la
protección y el pleno
ejercicio de derechos.***

5

***Los ministerios públicos:
deben conocer todos los
derechos que asisten a
las víctimas migrantes,
incluyendo los derechos
en materia de migración.***

Esquema de marco legal para ministerios públicos en materia de atención a migrantes víctimas

1	Constitución El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación
2	Código Federal de Procedimientos Penales Art. 2 V. Solicitar el apoyo de la policía para brindar protección a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público y de la policía, y en general, de todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, en los casos en que exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal; VI.- Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos en los términos del artículo 38; XI.- Las demás que señalen las leyes. Artículo 38.- Cuando en las actuaciones esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate, el funcionario que conozca del asunto dictará las providencias necesarias, a solicitud del interesado, para asegurar sus derechos o restituirlos en el goce de éstos, siempre que estén legalmente justificados. Si se tratare de cosas, únicamente podrán retenerse, esté o no comprobado el cuerpo del delito, cuando a juicio de quien practique las diligencias, la retención fuere necesaria para la debida integración de la averiguación.
3	Ley de Migración Art 28. I. Corresponde a la Procuraduría General de la República: I. Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de derechos humanos; II. Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables; Artículo 11 . Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano Artículo 12. Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano Artículo 113. En el caso de que los extranjeros sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas. O bien, víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, el Instituto tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren.
4	CIRCULAR por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito Artículo 1.- El objeto de esta Circular es instruir el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y asistencia migratoria de personas extranjeras víctimas del delito. Ante la identificación de una persona extranjera víctima, el Instituto Nacional de Migración emitirá un acuerdo en el que se le reconozca tal circunstancia. Dicho acuerdo no prejuzgará sobre la comisión o no de actos delictivos y se emitirá con el único objeto de que la persona extranjera víctima tenga acceso a la protección que el Estado mexicano otorga a las víctimas de delitos. Artículo 4.- En todo momento se deberá brindar a las personas extranjeras víctimas la protección a su integridad y el respeto a sus derechos humanos, por lo que se les otorgarán: I. Facilidades para su atención médica y psicológica; II. Información sobre sus derechos, poniendo especial énfasis en el derecho de acceso a la justicia y de los procedimientos respectivos; III. Protección a su identidad y datos personales, y IV. Asistencia Migratoria Artículo 7.- La resolución de la situación migratoria de las personas extranjeras víctimas podrá consistir en cualquiera de los siguientes supuestos, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable: I. Repatriación voluntaria. Mediante la cual se garantizará, si así lo desean, el retorno a su país de origen o residencia; II. Regularización, cambio de calidad o característica migratoria. A través de las cuales se les garantizará si así lo desean, la regularización de su situación migratoria, o bien, el cambio de calidad o característica migratoria. En estos casos la persona extranjera víctima será documentada como No Inmigrante, característica de Visitante y modalidad de Protección Internacional y Razones Humanitarias, en términos del Acuerdo por el que se expide el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2010, o III. Reconocimiento de la condición de refugiado u otorgamiento de protección complementaria. En caso de que la COMAR reconozca a la persona extranjera víctima la condición de refugiado o le conceda protección complementaria, se le otorgará residencia permanente en el país.
5	Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro Artículo 32 IV. Solicitar ante la autoridad judicial competente, las medidas precautorias o cautelares procedentes en términos de la legislación aplicable, para la seguridad y protección de las víctimas, ofendidos y testigos, para la investigación y persecución de los probables responsables del delito y para el aseguramiento de bienes para la reparación del daño;

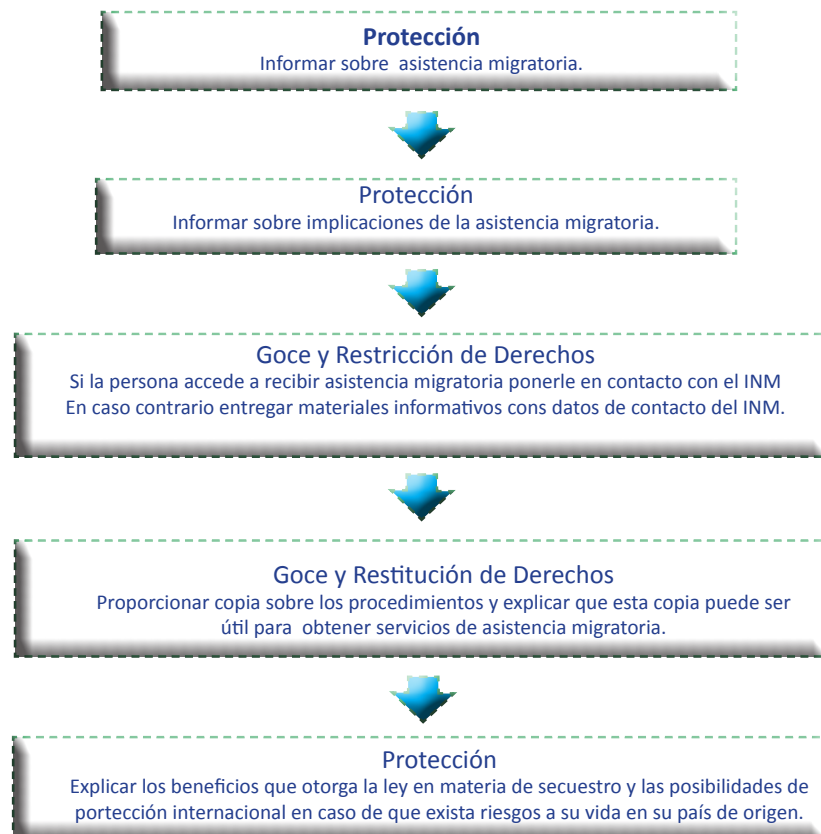
Atención a migrantes víctimas: puntos clave de las obligaciones de los ministerios públicos

- Los ministerios públicos tienen la obligación de proteger a las víctimas, así como asegurar el goce de sus derechos y su restitución.
- La Ley de Migración y la legislación secundaria en materia migratoria prevén beneficios para la protección y atención a los migrantes víctimas.
- Se desprende de lo anterior que, para realizar tareas apropiadas de restitución de derechos, los ministerios públicos deben asegurarse de que los migrantes víctimas del delito puedan gozar efectivamente de estos beneficios que les otorga la ley.
- Asegurar el goce efectivo de los derechos que, en materia migratoria, asisten a los migrantes víctimas del delito, permite que las víctimas participen plenamente en el proceso de procuración de derechos y gocen del derecho al acceso a la justicia.
- Asegurar el ejercicio de derechos migratorios facilita la procuración de justicia, garantiza el derecho al acceso a la justicia a las poblaciones migrantes y facilita los trabajos de inteligencia, que pueden llevar a un mejor conocimiento del delito y más exitosas campañas de prevención.

Ministerios Públicos: Esquema de buenas prácticas para la atención de migrantes víctimas de secuestro

Actividad	Tarea	Mandatos legales que se observan
Protección	1. Informar a los migrantes que presenten una declaración por secuestro sobre su derecho a la asistencia migratoria y las posibles resoluciones que se pueden obtener dada su calidad de víctima.	1, 2
Protección	2. Preguntar a los migrantes si desean recibir asistencia migratoria por parte de la autoridad migratoria, y clarificar de nuevo las posibles implicaciones. 1) traslado a la estación migratoria para a) repatriación voluntaria, b) regularización de condición migratoria, c) solicitud de reconocimiento de condición de refugio. 3. Aclarar también que es la autoridad migratoria quien decide sobre el resultado de los procedimientos y que no se puede garantizar un resultado específico.	1, 2 y 3
Asegurar el goce y restitución de derechos	4. En caso de que la persona migrante víctima de secuestro, acceda a recibir la asistencia migratoria por parte del INM, el Ministerio Público deberá ponerlo en contacto con la autoridad migratoria más cercana, para que reciba esta asistencia. 5. En caso contrario, el Ministerio Público deberá entregar materiales informativos con datos de contacto de la autoridad migratoria, en caso de que la persona cambie de opinión posteriormente.	1, 2 y 3
Asegurar el goce y restitución de derechos	6. Asegurar el goce y la restitución de derechos, a través de la entrega de una copia gratuita de las diligencias que se hayan iniciado, en respuesta a la denuncia por parte de la persona migrante víctima de secuestro. 7. Explicar a la persona migrante víctima de secuestro que la copia del procedimiento puede serle útil para llevar a cabo tareas de regularización frente al INM. Siempre se debe aclarar que la decisión sobre su regularización depende del INM y la copia de la diligencia no garantiza ningún resultado en términos de regularización migratoria.	1, 2, 3 y 5
Protección	8. Explicar a la persona migrante víctima de secuestro los beneficios que le otorga la ley en materia de secuestro, el derecho a la protección al que es acreedora, la asistencia legal experta a la que puede tener acceso, etcétera. Además, se debe reiterar que el INM puede ofrecer mecanismos de protección internacional, como el reconocimiento de la condición de refugiado.	1, 2 y 3

Figura 5: Diagrama de flujo de acciones del ministerio público para la atención de migrantes víctimas de secuestro



Estudio de caso 1



La buena voluntad del Ministerio Público

El viernes pasado, el Ministerio Público encargado de atención a delitos cometidos en contra de migrantes en el Estado de Junín recibió una llamada de la oficina de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública. A través de la llamada se informó que se había detectado a una mujer migrante irregular víctima de secuestro y, posiblemente, de violación, en un pueblo llamado Titititlán, ubicado al norte de la ciudad capital, donde tiene sus oficinas el Ministerio Público. También se informó que la mujer no había rendido su declaración aún y que venía en camino en un transporte de la Secretaría, para poder rendirla en la capital.

El Ministerio Público considera que no tiene otra opción más que esperar a que la mujer sea presentada en sus oficinas, después de tres horas de camino en auto, y sigue con sus tareas diarias. Dos horas más tarde se presenta la señora, acompañada por un empleado de la Secretaría, quien dice al Ministerio: “Aquí está la señora, muchas gracias por su atención, yo me regreso de inmediato para Titititlán. Muchas gracias de nuevo”. El fiscal procede entonces a entrevistar a la mujer y lleva a cabo el procedimiento de información sobre el proceso, la declaración y la entrevista a fondo, mediante la cual espera conocer los hechos delictivos de los que la víctima fue objeto.

Acto seguido, el Ministerio procede a crear el expediente correspondiente y toma la declaración de la mujer. Después de un amplio interrogatorio, el Ministerio se da cuenta de que esta mujer se encuentra en completa desposesión, sin dinero ni lugar donde alojarse. La mujer manifiesta, además, que quiere seguir su camino hacia Estados Unidos, pero que también quiere estar segura de que los culpables de su secuestro y violación sean procesados. El Ministerio pide a la señora sus datos de contacto y, a falta de un domicilio oficial, le pide su número de celular, que funciona en México, y su correo electrónico. Enseguida el Ministerio, sintiendo una obligación legal y moral para con la víctima le dice: “Aquí tiene usted mi tarjeta. Cuando llegue a Estados Unidos, me puede llamar por teléfono o escribirme un correo electrónico para que pueda yo informarle sobre las diligencias. Le aseguro, señora, que haremos todo lo posible para dar con los responsables”.

Ejercicio práctico sobre el caso 1

Trabajo colaborativo

Para el desarrollo de esta actividad, se deberán conformar equipos de trabajo con personas pertenecientes a diferentes instituciones. Los equipos no deberán exceder los cinco miembros y no más de dos miembros pueden pertenecer a la misma institución. (Adecuar instrucciones de acuerdo con las características del grupo y el taller.)

Instrucciones

1. Los miembros del equipo deberán nombrar a un representante, que será el encargado de hablar por todo el equipo durante el ejercicio.
2. Utilizando los materiales presentados y los contenidos de esta guía los participantes deben:
 - a. Analizar y discutir el texto para responder a las siguientes preguntas:
 - I. ¿Qué debió haber hecho el Ministerio Público en este caso?
 - II. ¿Por qué podemos decir que el Ministerio actuó de manera adecuada?
 - III. ¿Cómo pudo haber actuado de mejor manera el Ministerio?
3. Utilizando los principios generales de acción, los puntos clave de acción y el esquema de tareas para los ministerios públicos, describan el procedimiento que mejoraría la actuación del Ministerio en el caso anterior.
4. En el material de presentación provisto, escriba una lista de prioridades, en orden descendente (lo más prioritario en el primer lugar; lo menos prioritario en el último lugar), de las cosas que debió haber dicho y hecho el Ministerio Público para mejorar su actuación
5. El representante del equipo estará encargado de presentar la lista al grupo y explicar las conclusiones a las que han llegado.

Atención a personas migrantes víctimas de secuestro en México

Marco Legal: Derechos de las Víctimas y Obligaciones de los cuerpos policiales

De acuerdo con el Derecho Internacional y los tratados internacionales de los que México es parte, las víctimas del delito tienen derecho al acceso a la justicia, a la reparación del daño y a recibir esta atención con la debida diligencia por parte del Estado. Las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de los derechos de las víctimas del delito se plasman en la Constitución. En su artículo 21, la Carta Magna establece los derechos de las víctimas y el papel de las policías en materia de atención a víctimas.

El artículo 21 constitucional asigna la investigación de los delitos al Ministerio Público y los cuerpos policiales, los cuales actúan bajo la conducción del Ministerio Público. El texto supone, por tanto, una buena coordinación entre el Ministerio Público y los cuerpos policiales, para mantener la seguridad pública, lo cual incluye prevención, investigación y persecución del delito, así como en sus tareas conjuntas en la sanción de infracciones administrativas. El texto normativo que supone la coordinación necesaria entre el Ministerio Público y otras agencias gubernamentales en materia de asistencia a víctimas se presenta en el CFPP.

El CFPP establece la responsabilidad de las policías de recibir las denuncias cuando no puedan ser recibidas por el Ministerio Público (pero siempre dando parte a éste). Las policías se encargan también de proporcionar atención a las víctimas, la cual comprende la protección y el auxilio inmediatos, la información pertinente y la atención médica y psicológica necesarias. Sin embargo, ni el texto constitucional ni el texto del CFPP se refieren de manera alguna a los lineamientos de actuación que deberían seguir los cuerpos policiales, en casos en los que las víctimas sean personas migrantes. Más bien, estas legislaciones asumen una posición de igualdad que se extiende también a las personas migrantes, sin distinción de su condición migratoria. Y el mismo CFPP establece la necesidad de garantizar la restitución de derechos a las víctimas migrantes en los mismos términos que para un nacional mexicano.

El artículo 38 abunda sobre las condiciones en las que una víctima del delito podrá volver a gozar de manera efectiva de las cosas o bienes que son, de derecho, suyas. Sin embargo, este artículo no se refiere únicamente a los bienes o cosas que le puedan ser restituidos a la víctima. La restitución y el goce efectivo de derechos incluyen la capacidad de ejercer todas las acciones y obtener todos los beneficios que la ley confiere a la persona víctima del delito. En el caso particular de los migrantes víctimas del delito, los derechos que los asisten están codificados en la Ley de Migración y la legislación secundaria en materia migratoria que ha expedido y puesto en práctica el INM. Así pues, la restitución de derechos y la efectiva protección de los migrantes víctimas del delito implica, necesariamente, que estas personas se encuentren en condiciones de ejercer todos los derechos que las asisten bajo la legislación mexicana.

1

Las policías deben proveer la debida asistencia a los migrantes víctimas como lo manda el CFPP.

2

La asistencia policial a las víctimas asegura la efectiva restitución de derechos.

La Ley de Migración reconoce, en consonancia con la Constitución, que a las personas migrantes las asisten todos los derechos contenidos en la Carta Magna, así como en aquellos tratados internacionales de los que México es parte. También refuerza la obligación de los servidores públicos, policías incluidos, de observar y garantizar los derechos de los migrantes víctimas del delito en México. No obstante, estos beneficios y derechos que consagra la legislación se encuentran codificados, hasta el momento, en la legislación secundaria que en materia migratoria ha emitido el INM. Pero, aunque aún no existe un reglamento vigente, la práctica previa de la autoridad migratoria constituye una muy buena guía para clarificar los derechos y beneficios que asisten a las personas migrantes víctimas del delito. La exposición más clara sobre los beneficios y procedimientos a los que tiene derecho una persona migrante víctima del crimen en México puede encontrarse en la Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito.

La Circular del Instituto lista una serie de beneficios y derechos que deben ser observados por todas las autoridades que atienden a personas migrantes víctimas del delito. Particularmente, en lo que toca a la provisión de asistencia migratoria, los policías deben tener muy claro que los migrantes víctimas del delito pueden acceder a todos los servicios que la autoridad migratoria ha contemplado para ellos en la legislación. En este sentido, los beneficios a los que los migrantes pueden acceder a través de la autoridad migratoria constituyen un cuerpo de derechos que las policías están obligadas a conocer, para ofrecer asistencia efectiva a las víctimas migrantes. Además, la regulación secundaria y la práctica de la autoridad migratoria clarifican muy importantes mecanismos de protección para las personas migrantes, los cuales deben ser del conocimiento de los agentes policiales para poder llevar a cabo sus tareas de protección a las víctimas.

Se desprende entonces de la legislación secundaria en materia migratoria y de la práctica de la autoridad migratoria que, para que los policías puedan cumplir a cabalidad con las obligaciones que, en materia de asistencia a víctimas, les confieren la Constitución y el CFPP, es necesario que se aseguren de que las personas migrantes se encuentran en condiciones de ejercer sus derechos y beneficiarse de todas las provisiones legales que pudieran asistirlos. Cabe señalar también que la asistencia migratoria que ofrece el INM y las posibilidades de 1) ser repatriado voluntariamente, 2) cambiar de condición migratoria y 3) solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, son todas medidas de protección disponibles para las personas migrantes y, en ese sentido, los policías tienen la obligación de informar a las personas migrantes víctimas del crimen sobre estos derechos. Además, en el caso específico del secuestro contra poblaciones migrantes, la legislación federal en materia de secuestro estipula una serie de derechos de las víctimas, que deben observarse también en la atención a los migrantes víctimas.

3

Las policías: deben conocer todos los derechos que asisten a las víctimas migrantes, incluyendo los derechos en materia de migración.

Las personas migrantes irregulares que se encuentren en territorio mexicano deberían gozar de los mismos derechos y beneficios que otorga la Ley a cualquier otra persona; sin embargo, el goce efectivo de estos derechos se ve limitado por el hecho de que muchos de estos migrantes no se encuentran en una condición migratoria regular. Los policías deben saber que los procedimientos de asistencia migratoria que el INM ofrece a las víctimas del delito tienen el objetivo de asegurar que también las personas migrantes puedan gozar y hacer ejercicio de estos derechos. La regularización por razones humanitarias es, entonces, una herramienta que puede ayudar a las víctimas del delito a ejercer su derecho al acceso a la justicia, en las mejores condiciones posibles, y que, además, permite promover mejores condiciones para la persecución e investigación de los delitos perpetrados en contra de migrantes víctimas. Además, la ley sobre secuestros establece un modo de actuación particular para las autoridades, policías y ministerios públicos, que coadyuva a la investigación comprehensiva de cualquier denuncia en este sentido.

Esta Ley establece claramente que los cuerpos policiales, bajo la conducción del Ministerio Público, deben llevar a cabo las tareas de investigación del crimen de secuestro. Los cuerpos policiales, por su parte, requieren de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para llevar a cabo estas operaciones de investigación. Lo que esta Ley especifica respecto de la atención a víctimas (previsto también en la Carta Magna) debe igualmente aplicarse a los migrantes víctimas de secuestro.

Esquema de marco legal para policías en materia de atención a migrantes víctimas

1

Constitución

Artículo 21

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

2

Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)

Artículo 3

X. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito, para tal efecto deberá:

- a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;
- d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;
- e) Recibir y preservar todos los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, informando de inmediato al Ministerio Público a cargo del asunto para que éste acuerde lo conducente, y
- f) Otorgar las facilidades que las Leyes establezcan para identificar al imputado, sin riesgo para ellos, en especial en los casos de delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual o el libre desarrollo de la personalidad.

3

Ley de Migración

Artículo 11

En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

4

Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito

Artículo 1

El objeto de esta Circular es instruir el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y asistencia migratoria de personas extranjeras víctimas del delito. Ante la identificación de una persona extranjera víctima, el Instituto Nacional de Migración emitirá un acuerdo en el que se le reconozca tal circunstancia. Dicho acuerdo no prejuzgará sobre la comisión o no de actos delictivos y se emitirá con el único objeto de que la persona extranjera víctima tenga acceso a la protección que el Estado mexicano otorga a las víctimas de delitos.

Artículo 4

En todo momento se deberá brindar a las personas extranjeras víctimas la protección a su integridad y el respeto a sus derechos humanos, por lo que se les otorgarán:

- I. Facilidades para su atención médica y psicológica;
- II. Información sobre sus derechos, poniendo especial énfasis en el derecho de acceso a la justicia y de los procedimientos respectivos;
- III. Protección a su identidad y datos personales, y
- IV. Asistencia Migratoria

Artículo 7

La resolución de la situación migratoria de las personas extranjeras víctimas podrá consistir en cualquiera de los siguientes supuestos, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable:

- I. Repatriación voluntaria. Mediante la cual se garantizará, si así lo desean, el retorno a su país de origen o residencia;
- II. Regularización, cambio de calidad o característica migratoria. A través de las cuales se les garantizará si así lo desean, la regularización de su situación migratoria, o bien, el cambio de calidad o característica migratoria. En estos casos la persona extranjera víctima será documentada como No Inmigrante, característica de Visitante y modalidad de Protección Internacional y Razones Humanitarias, en términos del Acuerdo por el que se expide el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2010, o
- III. Reconocimiento de la condición de refugiado u otorgamiento de protección complementaria. En caso de que la COMAR reconozca a la persona extranjera víctima la condición de refugiado o le conceda protección complementaria, se le otorgará residencia permanente en el país.

5

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro

Artículo 6

En el caso del delito de secuestro no procederá la reserva del expediente, aún si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras. La policía, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, estará obligada en todo momento a realizar las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

Artículo 41

Las procuradurías deberán crear y operar unidades especiales para la investigación de las conductas previstas en esta Ley, que contarán con Ministerios Públicos y policías especializados, recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. Estas unidades se integrarán con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función.

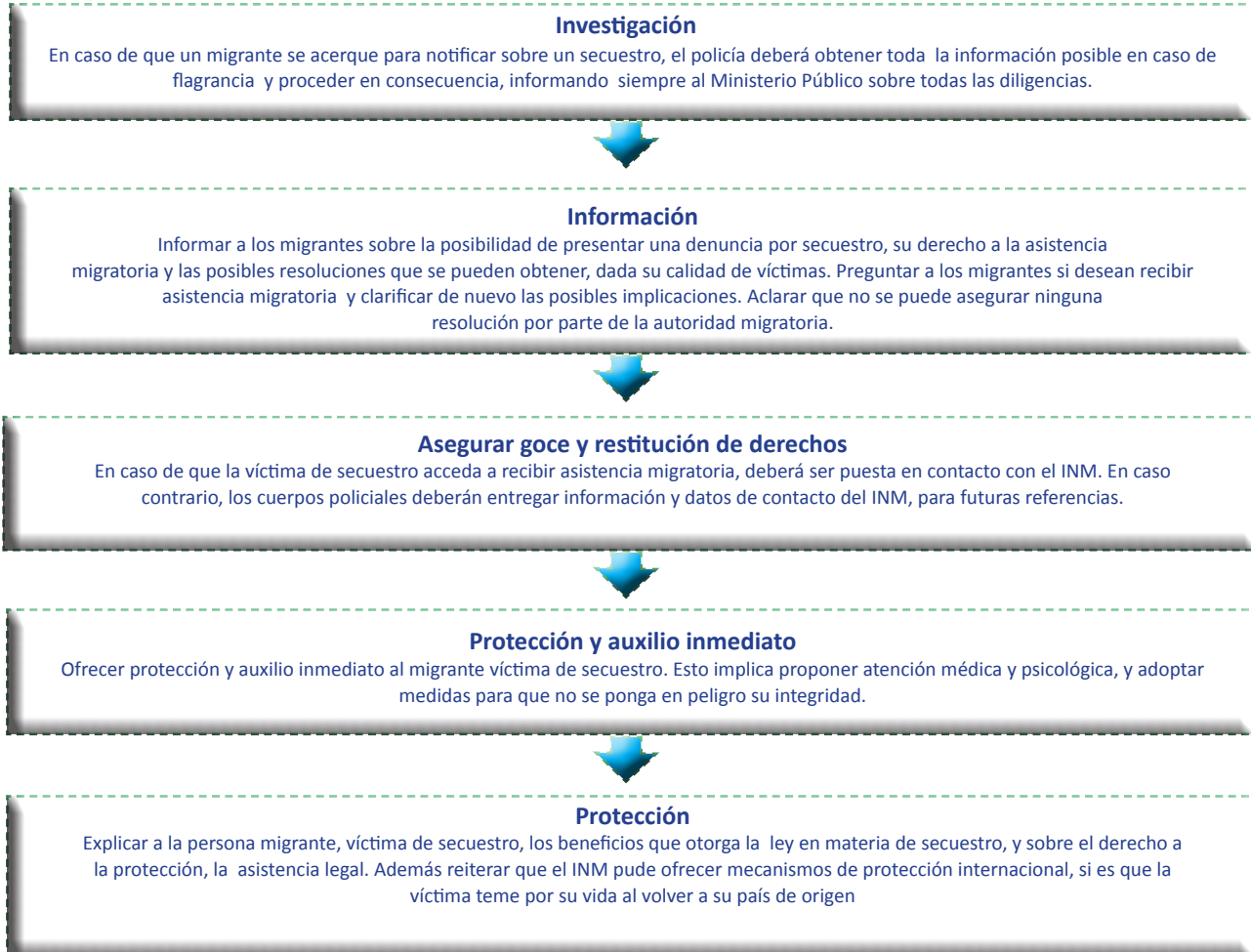
Atención a migrantes víctimas: puntos clave de las obligaciones de los cuerpos policiales

- Los cuerpos policiales tienen la obligación de prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos.
- La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro señala que los cuerpos policiales tienen la obligación de investigar estos crímenes bajo la conducción de los ministerios públicos. Dicha obligación se aplica también a los secuestros de migrantes.
- La Ley de Migración y la legislación secundaria en materia migratoria prevén beneficios para la protección y atención de los migrantes víctimas.
- Se desprende de lo anterior que, para realizar tareas apropiadas de restitución de derechos y asistencia a víctimas, los cuerpos policiales deben conocer estos beneficios, de modo que sean capaces de informar al migrante y orientarlo hacia la autoridad migratoria, para que pueda gozar, efectivamente, de estos beneficios que la ley le otorga.
- Además, los cuerpos policiales tienen la obligación de proteger y auxiliar de manera inmediata a los migrantes víctimas de secuestro.

Cuerpos policiales: esquema de buenas prácticas para la atención a migrantes víctimas de secuestro

Actividad	Tarea	Mandatos legales que se observan
Investigación	<p>1. En caso de que un migrante se acerque para notificar sobre un secuestro, el policía deberá obtener toda la información posible y proceder en consecuencia, informando siempre al Ministerio Público sobre todas las diligencias.</p>	1, 2 y 3
Información	<p>2. Preguntar a los migrantes si desean recibir asistencia migratoria por parte de la autoridad migratoria, y clarificar de nuevo las posibles implicaciones. 1) traslado a la estación migratoria para a) repatriación voluntaria, b) regularización de condición migratoria, c) solicitud de reconocimiento de condición de refugio.</p> <p>3. Aclarar también que es la autoridad migratoria quien decide sobre el resultado de los procedimientos y que no se puede garantizar un resultado específico.</p>	2 y 3
Asegurar goce y restitución de derechos	<p>4. En caso de que la persona migrante víctima de secuestro acceda a recibir asistencia migratoria por parte del INM, los cuerpos policiales deberán ponerla en contacto con la autoridad migratoria más cercana, para que reciba esta asistencia.</p> <p>5. En caso contrario, los cuerpos policiales deberán entregar materiales informativos con datos de contacto de la autoridad migratoria, en caso de que la persona cambie de opinión posteriormente.</p>	2 y 4
Protección y auxilio inmediatos	<p>6. Explicar a la persona migrante, víctima de secuestro, los beneficios que otorga la ley en materia de secuestro, sobre el derecho a la protección, la asistencia legal experta. Además de reiterar que el INM puede ofrecer mecanismos de protección internacional como el reconocimiento de la condición de refugiado.</p>	2
Protección	<p>7. Explicar a la persona migrante víctima de secuestro los beneficios que otorga la ley en materia de secuestro, informar sobre el derecho a la protección al que es acreedora y la asistencia legal experta a la que tiene acceso. Se debe reiterar que el INM puede ofrecer mecanismos de protección internacional, como el reconocimiento de la condición de refugiado.</p>	2,3, 4 y 5

Figura 6. Diagrama de flujo de acciones de policías para la atención a migrantes víctimas de secuestro



Estudio de caso 2



La policía siempre vigila

El viernes pasado Jesús Fernández, policía auxiliar del municipio de Titititlán, llevaba a cabo tareas de vigilancia en las calles aledañas al mercado municipal. A su paso por una de las calles, escuchó gritos de auxilio que provenían de lo que parecía una bodega abandonada. Al acercarse un poco más, pudo reconocer una voz femenina que gritaba: “¡Auxilio, me tienen encerrada ayúdenme!”. De inmediato, subió a un contenedor de metal y echó un vistazo desde una ventana que se encontraba en el edificio del que provenían los gritos. A través de la ventana pudo ver a la mujer que, feliz de verle, paró de gritar y con lágrimas en los ojos sólo pudo decir: “Por favor ayúdeme”. Jesús corrió hacia el lado contrario del edificio, donde había una puerta, y, con ayuda de algunos locatarios del mercado que se habían reunido alrededor de la bodega, debido a los gritos, logró derribar la puerta y permitir que la mujer saliera. Prontamente, Jesús llamó a la comandancia de la policía municipal e informó a sus superiores que había rescatado a una mujer que decía ser extranjera, no tener papeles y haber sido víctima de secuestro.

Al escuchar esto, el comandante de la policía municipal ordenó a Jesús que usara una de las patrullas municipales, para llevar a la mujer hasta la capital, donde se encontraban las oficinas del Ministerio Público encargado de la atención a delitos cometidos en contra de migrantes en el Estado de Junín, donde se tomaría su declaración. Jesús le pidió a la mujer que esperara justo fuera de la bodega mientras él iba a recoger una patrulla para llevarla al Ministerio Público. La mujer, que no pudo decir nada, esperó pacientemente hasta que Jesús regresó. De camino a la capital, la mujer le contó que el pollero que había contratado para cruzarla hasta Estados Unidos la había entregado a unos tipos que decían que la iban a llevar hasta allá, pero que, llegando a Titititlán, la habían encerrado, golpeado, violado y se habían comunicado con sus familiares en Estados Unidos, para pedirles un rescate de 10 000 dólares. A la mitad del camino, la mujer preguntó a dónde iban y Jesús le comentó que iban a presentar una denuncia, para que agarraran a los malvivientes que la habían secuestrado. La mujer manifestó que ella ya no quería saber nada más del tema y que, más bien, lo que quería era regresar a su casa, si fuera posible, pero que ya no tenía dinero, aunque, si podía conseguir algo de dinero, le parecía que lo mejor era usarlo para volver a intentar llegar hasta Estados Unidos. Esto sucedió en los primeros veinte minutos de viaje. El resto del tiempo, la mujer permaneció llorando, inconsolable, en el asiento del copiloto. Cuando llegaron a la capital, Jesús se presentó ante el Ministerio y anunció que debía volver pronto a Titititlán, pero que agradecía que recibieran a la mujer.

Ejercicio práctico sobre el caso 2

Trabajo Colaborativo Para el desarrollo de esta actividad, se deberán conformar equipos de trabajo con personas pertenecientes a diferentes instituciones. Los equipos no deberán exceder los cinco miembros y no más de dos miembros podrán pertenecer a la misma institución. (Adecuar instrucciones de acuerdo con las características del grupo y el taller).

Instrucciones

1. Los miembros del equipo deberán nombrar un representante (diferente al del caso 1), que será el encargado de hablar por el equipo durante el ejercicio.
2. Utilizando los materiales presentados y los contenidos de esta guía los participantes deben:
 - a. Analizar y discutir el texto para responder las siguientes preguntas:
 - I. ¿Qué debió haber hecho el policía en este caso?
 - II. ¿Por qué podemos decir que el policía actuó de manera adecuada?
 - III. ¿Cómo pudo haber actuado de mejor manera el policía?
3. Utilizando los principios generales, los puntos clave de acción y el esquema de tareas para los policías, describir el procedimiento que mejoraría la actuación del policía en el caso anterior.
4. En el material provisto, escribir una lista de prioridades, en orden descendente (lo más prioritario en el primer lugar; lo menos prioritario en el último lugar), de las cosas que debió haber dicho y hecho el policía para mejorar su actuación.
5. Comparando este caso con el caso 1, describa las acciones que debió haber llevado a cabo el policía, para resguardar los derechos de la mujer y facilitar el trabajo del Ministerio Público.
6. El representante del equipo estará encargado de presentar la lista frente al grupo y explicar sus conclusiones.

Atención a personas migrantes víctimas de secuestro en México

Marco legal: derechos de las víctimas y obligaciones de la autoridad migratoria

No es ninguna sorpresa que las medidas constitucionales, previstas en el artículo 20, que deben asistir a los migrantes víctimas del delito en México, hayan encontrado su mejor expresión operativa en los reglamentos administrativos y de procedimientos del INM. La realidad operativa de la institución, en la que el trabajo con las poblaciones migrantes es constante y donde, además, se conocen, de primera mano, los riesgos criminales asociados con la migración, demandaba una respuesta que se vio plasmada en la Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito. En su preámbulo, la Circular considera al apartado C del artículo 20 constitucional, que establece los derechos de la víctima o del ofendido del delito, un marco jurídico relevante que demanda la creación de mecanismos específicos de atención a víctimas, por parte de la autoridad migratoria. En referencia clara a estas obligaciones, la Circular establece el procedimiento a seguir, por parte del personal del Instituto, en materia de atención a víctimas y los servicios a los que las personas migrantes tienen derecho en calidad de víctimas.

En consonancia clara con el mencionado apartado C del artículo 20 constitucional, el procedimiento pertinente del INM requiere, de manera explícita, que el personal encargado de atender a los migrantes pueda reconocer circunstancias de victimización y otorgar acceso a la protección que el Estado mexicano brinda a las víctimas de delitos. De hecho, todas las provisiones constitucionales que se listan en el artículo 4 de la Circular, en conjunto con las del artículo 3 del mismo documento, requieren que el personal del INM resguarde y garantice los derechos de los migrantes víctimas, tal como lo manda la Constitución. La Circular, sin embargo, enfatiza la necesidad expresa de que el INM solicite la convergencia y cooperación necesarias a las autoridades competentes, de lo que se desprende que garantizar los servicios listados en el artículo 4 de la Circular no es necesariamente una competencia expresa del INM y, más bien, requiere de la participación de otras agencias proveedoras de servicios públicos, como las autoridades federales, estatales y municipales, en materia de salud, seguridad pública y procuración de justicia. Particularmente, el derecho al acceso a la justicia sólo puede ser garantizado mediante la coordinación con ministerios públicos y policías, en todos los niveles de gobierno. Es importante hacer notar, por ejemplo, que, aunque el INM lleva a cabo tareas de protección a las personas migrantes víctimas de secuestro, la única atribución administrativa que éste puede resolver de manera autónoma, es decir, sin la ayuda de otras agencias de gobierno, es la provisión de asistencia migratoria. El artículo 2 de la Circular establece que se entenderá por asistencia migratoria:

1

La mejor expresión de los derechos de las personas migrantes víctimas se encuentra codificada en la Circular.

[...] al derecho que tienen las personas extranjeras víctimas del delito a ser informadas y auxiliadas por la autoridad migratoria para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado si existe una necesidad de protección internacional o un temor de regresar al país de origen; del derecho a la protección consular, excepto en los supuestos de ser solicitantes de la condición de refugiado; y el derecho a ser repatriado a su lugar de origen o permanecer en territorio nacional con la calidad, característica y modalidad que más le convenga a sus intereses con apego a la normatividad aplicable, y al acceso a la administración de justicia, facilitando para ello todos los medios con los que se cuente [...]

El INM cuenta con algunas capacidades para ofrecer atención médica y otros servicios a las víctimas, pero su tarea fundamental es la de ofrecer los servicios migratorios que más convengan a los intereses de la persona víctima del delito y se ajusten a la normatividad aplicable. En el caso de la identificación de migrantes irregulares víctimas, la Circular establece que el Instituto entrevistará a las personas presentadas, para protegerlas mediante servicios migratorios y de asistencia, e información sobre la posibilidad de seguir participando en los procedimientos penales.

Los servicios de asistencia a víctimas que ofrece el INM son necesarios, a la luz de las necesidades de protección y asistencia inmediatas que demanda la atención apropiada a las víctimas; sin embargo, la gama de servicios y protección más comprehensivos que ofrece el Instituto está vinculada a las protecciones que ofrecen la posibilidad emitir resoluciones sobre la condición migratoria de las personas víctimas del delito y pueden facilitar el acceso a mecanismos de protección internacional, como el reconocimiento de la condición de refugiado o la llamada “regularización por razones humanitarias”. Por ello, es muy importante comprender que, a pesar de que las tareas del INM pueden llegar a parecer contrarias a los intereses de las personas migrantes, éstas son alternativas adecuadas para atender las necesidades de protección de las víctimas, además de que se trata de la concreción de derechos que la legislación mexicana confiere a los migrantes víctimas del delito y, en ese sentido, no representan sólo una opción de atención, sino un cuerpo de derechos respecto de los cuales las personas migrantes víctimas del delito deben tener plena información y capacidad de acceso. Con el fin de proteger de manera efectiva a las personas migrantes víctimas de secuestro, el Instituto podrá dar una resolución al caso, una vez acreditada la condición de víctima de la persona, en tres sentidos distintos, como lo establece el Artículo 7 de la Circular: 1) repatriación voluntaria, 2) regularización o cambio de característica migratoria o, 3) reconocimiento de la condición de refugiado.

2

La tarea fundamental del INM es ofrecer asistencia migratoria, para lo cual requiere del apoyo de otras autoridades para garantizar el acceso a la justicia.

3

Los servicios migratorios son derechos que los migrantes pueden y deben ejercer.

No obstante que las prácticas del INM codificadas en la Circular están diseñadas para atender las necesidades de las víctimas del delito, de acuerdo con el texto constitucional y con pleno respeto a los derechos que asisten a las personas migrantes en territorio mexicano, los procedimientos están diseñados bajo el supuesto de que será siempre el Instituto la instancia que tendrá el primer contacto con los migrantes víctimas de secuestro. Sin embargo, la realidad apunta a que, en muchas ocasiones, son agentes gubernamentales, vinculados a otras agencias y en diferentes niveles de gobierno, los que conocen de primera mano los casos de migrantes secuestrados. Esta realidad demanda que los agentes gubernamentales que se encuentran fuera del ámbito de la gestión migratoria puedan ofrecer servicios de información y asistencia relacionados con la protección a migrantes víctimas del delito. Particularmente en temas de acceso a la justicia y protección a víctimas, el artículo 20 constitucional, en su apartado C, párrafos V y VI, establece que el Ministerio Público deberá garantizar la protección a las víctimas y testigos.

De esta provisión constitucional y los apartados pertinentes a la acción de los ministerios públicos en el CFPP se desprende que el Ministerio Público tiene responsabilidades en materia de protección a víctimas, que son normativamente superiores a las obligaciones del INM en la materia. También se desprende que la protección a migrantes víctimas requiere de una coordinación estrecha entre el Ministerio Público y la autoridad migratoria, de manera que se observen y ejecuten las medidas de asistencia migratoria que puedan garantizar la protección a las víctimas en los términos que establece la Constitución. Es decir, un Ministerio Público que no contempla la asistencia migratoria del INM en casos de migrantes víctimas de secuestro está omitiendo importantes medidas de protección necesarias para estas personas y dificultando el acceso a derechos consagrados en la Constitución y otros ordenamientos legales. En última instancia, no puede existir protección y acceso a la justicia efectivos para los migrantes, sin la acción coordinada de ministerios públicos y la autoridad migratoria.

Por otra parte, aunque la autoridad migratoria no puede obligar a la persona extranjera víctima a denunciar los hechos posiblemente constitutivos de delito, ni puede ejercer sobre ella ningún tipo de presión o forzarla a acudir a la realización de cualquier diligencia de carácter ministerial o judicial (artículo 5 de la Circular), no existe razón alguna para evitar informar de manera amplia a la víctima sobre los derechos que la asisten de acuerdo con la legislación en materia de secuestro y otros mecanismos de atención a víctimas (como los servicios de PROVICTIMA). Particularmente en cuanto al tema del secuestro, la legislación federal es clara en los beneficios y protecciones que ofrece a las víctimas, entre los que se encuentran el derecho a ser informadas sobre las diligencias, obtener una copia del procedimiento, recibir asesoría y estar presentes en el proceso, en una sala distinta a aquella en la que se encuentre el inculpado.

4

Todos los agentes del Estado tienen la obligación de informar a los migrantes víctimas de secuestro sobre los derechos que los asisten.

5

La información clara y precisa facilitará la denuncia por parte de los migrantes víctimas.

Es también de suma importancia resaltar que la provisión de información completa y suficiente sobre el marco legal que asiste a las víctimas del delito no representa, en ninguna medida, un acto de coerción para presentar una denuncia; por lo tanto, la autoridad migratoria podría ofrecer información sobre los cauces legales y mecanismos de protección migratoria que asisten a las víctimas de secuestro, sin temor a actuar en contra del principio de autodeterminación de las personas o a incurrir en un acto de coerción. Por el contrario, la información completa, abundante y precisa ofrece a las víctimas las bases adecuadas para tomar una decisión informada y consentir de manera voluntaria a un curso de acción determinado.

Por otra parte, la provisión completa de información no debe confundirse con promesas o garantías de que presentar una denuncia o negarse a hacerlo tendrá tales o cuales consecuencias. Proveer información completa implica también rectitud por parte del personal que presta este servicio. Es imperativo aclarar a las víctimas, por ejemplo, que tienen derecho a todas las protecciones antes mencionadas, pero que serán otras autoridades las encargadas de proveerlas y que los tiempos de espera y condiciones de dichas protecciones son, hasta cierto punto, inciertos. Esta obligación recae también, por ejemplo, sobre los ministerios públicos, al momento de informar sobre las protecciones a las que los migrantes víctimas del delito pueden acceder a través del INM. Estas instancias deben poner especial atención en no prometer resultados de regularización migratoria o cualquier otro tipo a las posibles víctimas; más bien, se debe aclarar que, dada su condición de víctimas, existen tres resoluciones posibles y que la autoridad migratoria determinará cuál de ellas será emitida de acuerdo a la evaluación propia del caso. El conocimiento de las normas y los posibles cursos de acción puede facilitar las decisiones de las personas migrantes víctimas del delito y fomentar un clima en el que la denuncia de los delitos tenga mayor aceptación, gracias a que se conocen todas las protecciones y los beneficios que la ley otorga en la materia. Sin embargo, aún si las personas deciden no denunciar, el ejercicio de proveer información asegura que los migrantes víctimas de secuestro estarán en posición de ejercer, de manera efectiva, los derechos que los asisten, reduciendo así los problemas centrales de 1) desconocimiento de derechos, 2) desconfianza en las autoridades y 3) la percepción de que denunciar acarreará sanciones migratorias severas.

Este ejercicio sencillo de provisión de información completa no sólo resguarda los derechos de las víctimas de acuerdo con lo previsto en la Constitución, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y la reglamentación de procedimientos del INM, sino que, además, garantiza que el marco más amplio de derechos que protege a todas las personas en territorio mexicano sea extendido a las personas migrantes víctimas de secuestro y que el artículo 12 de la Ley de Migración se haga efectivo, además de asegurar la validez del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de los migrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, y en los tratados y convenios internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

El objetivo plasmado en el artículo 12 de la Ley de Migración sólo se hace posible cuando se consideran los factores de coordinación interinstitucional que deben intervenir para asegurar a los migrantes víctimas el debido acceso a la justicia y las protecciones que debe garantizar el Estado mexicano. Seguir asumiendo que sólo el INM tiene competencias en temas migratorios pasa por alto que la atención a los migrantes víctimas debe darse con apego a todos los beneficios que la Constitución les confiere y otras provisiones de Derecho Internacional. El derecho de las víctimas del delito al acceso a la justicia y la reparación del daño asisten también a todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria. Sin embargo, el trabajo de los cuerpos policiales, los ministerios públicos y la autoridad migratoria debe considerar que el acceso efectivo a todos estos beneficios y protecciones sólo es posible cuando los migrantes 1) conocen las implicaciones de los procesos a los que están sujetos, 2) tienen acceso a los derechos y servicios que los asisten y 3) están al tanto de las competencias de cada una de las autoridades involucradas en proveer estos servicios. Por último, es muy importante señalar que, además de las provisiones legales sobre derechos de las víctimas, particularmente en lo que toca a los derechos de las víctimas de secuestro, a los migrantes los protege una serie de derechos migratorios, que forma parte fundamental del cuerpo de derechos que los asisten y sobre el que deben estar informados para poder tomar mejores decisiones sobre la protección y asistencia que desean recibir

Esquema de marco legal para la autoridad migratoria en materia de atención a migrantes víctimas

1	Constitución Artículo 20, fracción C I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;
2	Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) Artículo 3 X. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito, para tal efecto deberá: a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria; d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia; e) Recibir y preservar todos los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, informando de inmediato al Ministerio Público a cargo del asunto para que éste acuerde lo conducente, y f) Otorgar las facilidades que las Leyes establezcan para identificar al imputado, sin riesgo para ellos, en especial en los casos de delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual o el libre desarrollo de la personalidad.
3	Ley de Migración Artículo 11 En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables. Artículo 12 Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.
4	Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito Artículo 3 Independientemente de la situación migratoria de la persona extranjera víctima, se deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia, así como solicitar la coadyuvancia necesaria por parte de las autoridades competentes. Artículo 2 B) En el caso de que se encuentre de manera irregular en el país: I. Será trasladada a las instalaciones de la delegación del INM que corresponda, con el fin de analizar y resolver su situación migratoria; II. En las instalaciones de la delegación del INM se realizará la entrevista respectiva a fin de que la autoridad migratoria, en su caso, dicte el acuerdo referido en el artículo 1 de este ordenamiento. En caso de que la persona extranjera víctima sea menor de edad será preferentemente entrevistada y atendida por un Oficial de Protección a la Infancia de conformidad con la Circular 001/2010 por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2010; III. La autoridad migratoria deberá informar de forma clara a las personas extranjeras víctimas respecto del derecho que tienen a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado si existe una necesidad de protección internacional o un temor de regresar al país de origen; del derecho a la protección consular, excepto en los supuestos de ser solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado; y de los derechos a permanecer legalmente en el territorio nacional; a participar en el procedimiento penal respectivo y a ser repatriado a su lugar de origen; Artículo 7 La resolución de la situación migratoria de las personas extranjeras víctimas podrá consistir en cualquiera de los siguientes supuestos, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable: I. Repatriación voluntaria. Mediante la cual se garantizará, si así lo desean, el retorno a su país de origen o residencia; II. Regularización, cambio de calidad o característica migratoria. A través de las cuales se les garantizará si así lo desean, la regularización de su situación migratoria, o bien, el cambio de calidad o característica migratoria. En estos casos la persona extranjera víctima será documentada como No Inmigrante, característica de Visitante y modalidad de Protección Internacional y Razones Humanitarias, en términos del Acuerdo por el que se expide el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2010, o III. Reconocimiento de la condición de refugiado u otorgamiento de protección complementaria. En caso de que la COMAR reconozca a la persona extranjera víctima la condición de refugiado o le conceda protección complementaria, se le otorgará residencia permanente en el país
5	Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro Artículo 32 Las víctimas y ofendidos de las conductas previstas en el presente ordenamiento y los testigos de cargo, además de los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Código Federal de Procedimientos Penales y demás leyes secundarias, tendrán los siguientes derechos: I. Estar presentes en el proceso, en sala distinta a la que se encuentre el inculpado; II. Obtener la información que se requiera a las autoridades competentes o correspondientes; III. Solicitar y recibir asesoría por parte de las autoridades competentes, la cual deberá ser proporcionada por un experto en la materia, quien informará sobre la situación del proceso y procedimientos, así como de los beneficios o apoyos a que se refieren en esta Ley; IV. Solicitar ante la autoridad judicial competente, las medidas precautorias o cautelares procedentes en términos de la legislación aplicable, para la seguridad y protección de las víctimas, ofendidos y testigos, para la investigación y persecución de los probables responsables del delito y para el aseguramiento de bienes para la reparación del daño;

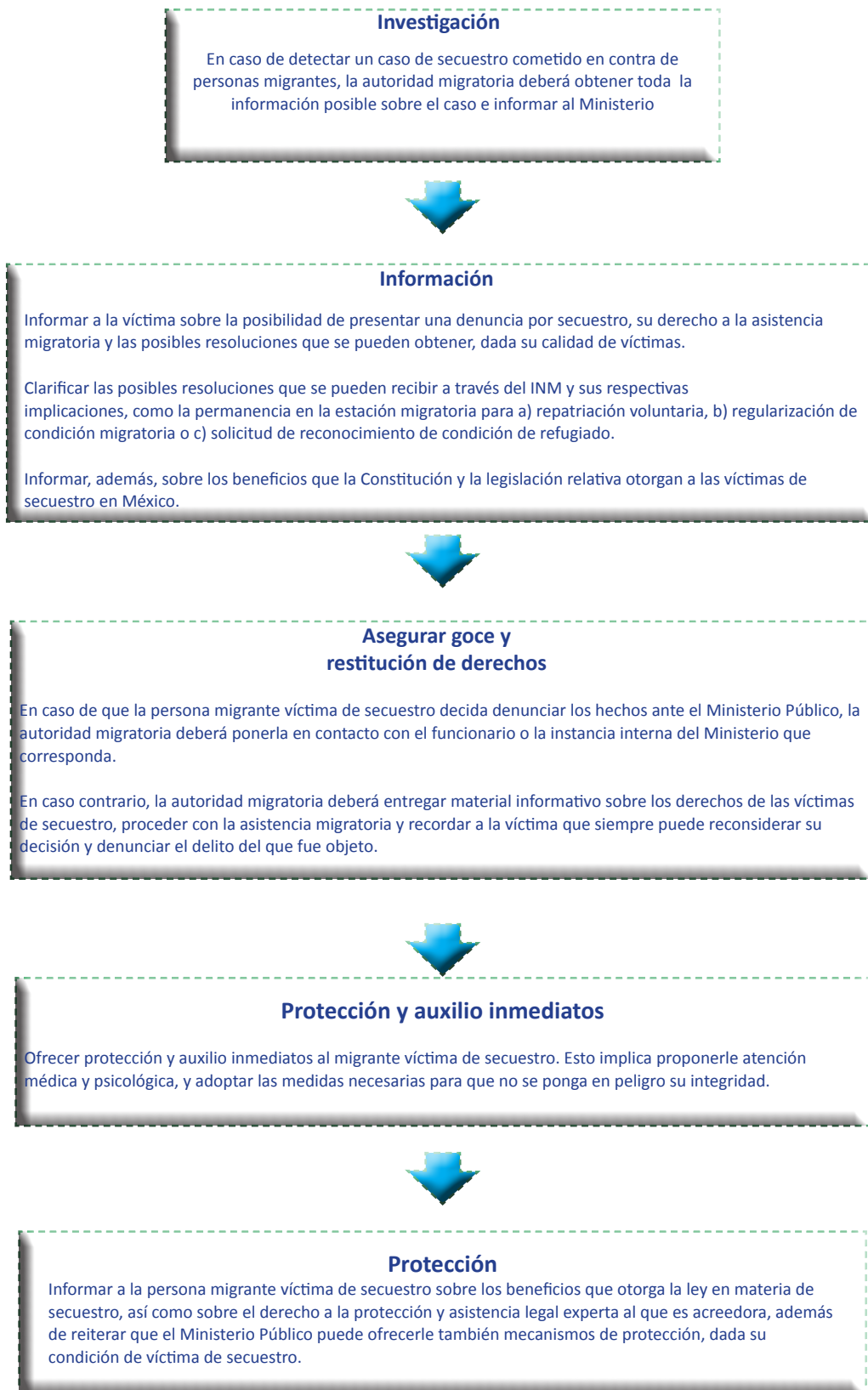
Atención a migrantes víctimas: puntos clave de las obligaciones de la autoridad migratoria

- Otorgar el acuerdo de reconocimiento de la condición de víctima para que los migrantes puedan acceder a la protección que ofrece el Estado mexicano.
- Informar sobre los posibles delitos al ministerio público correspondiente, incluso si la víctima decide no denunciar los hechos.
- Ofrecer asistencia migratoria y dar, de acuerdo a la normatividad vigente, resolución al caso, tomando en cuenta la condición migratoria que mejor convenga a los intereses y bienestar de la víctima.
- Conocer los beneficios que otorga la ley a las personas migrantes víctimas de secuestro y hacerlos del conocimiento de la víctima.
- En caso de que la víctima decida denunciar los hechos delictivos, se deberán tomar todas las medidas necesarias para que pueda hacerlo frente a un ministerio público.

Autoridad migratoria: esquema de buenas prácticas para la atención a migrantes víctimas de secuestro

Actividad	Tarea	Mandatos legales que se observan
Investigación	<p>1. En caso de detectar un secuestro cometido en contra de personas migrantes, obtener toda la información posible sobre el suceso e informar al Ministerio Público, para su conocimiento.</p>	1, 2, 3 y 4
Información	<p>2. Informar a la víctima sobre la posibilidad de presentar una denuncia por secuestro, su derecho a la asistencia migratoria y las posibles resoluciones que se pueden obtener dada su calidad de víctima.</p> <p>3. Clarificar las posibles resoluciones de la asistencia migratoria que pueden recibir a través del INM y las posibles implicaciones, como su permanencia en la estación migratoria para a) repatriación voluntaria, b) regularización de condición migratoria o c) solicitud de reconocimiento de condición de refugio.</p> <p>4. Informar, además, sobre los beneficios que la Constitución y la legislación otorga a las víctimas de secuestro en México.</p>	1,2 y 3
Asegurar goce y restitución de derechos	<p>5. En caso de que la persona migrante víctima de secuestro decida denunciar los hechos ante el Ministerio Público, la autoridad migratoria deberá ponerla en contacto con la persona o instancia interna del Ministerio a quien corresponda conocer sobre el caso.</p> <p>6. En caso contrario, si la víctima decide no denunciar los hechos, la autoridad migratoria deberá entregar material informativo sobre los derechos de las víctimas de secuestro, proceder a brindar la asistencia migratoria y recordar a la víctima que siempre puede reconsiderar su decisión y denunciar el delito del que fue objeto.</p>	1,2 y 3
Protección y auxilio inmediatos	<p>7. Ofrecer protección y auxilio inmediatos al migrante víctima de secuestro. Esto implica proponerle atención médica y psicológica, y adoptar las medidas necesarias para que no perezca su integridad física y psicológica.</p>	1, 2, 3 y 4
Protección	<p>8. Explicar a la persona migrante víctima de secuestro los beneficios que otorga la ley en materia de secuestro e informarle sobre el derecho a la protección y la asistencia legal experta a los que es acreedora, además de reiterar que el Ministerio Público puede ofrecerle mecanismos de protección específicos, dada su condición de víctima de secuestro.</p>	1,2,3,4 y 5

Figura 6. Diagrama de flujo de buenas prácticas de la autoridad migratoria para la atención a migrantes víctimas de secuestro



Estudio de caso 3



La sensibilidad de la autoridad migratoria

El día de ayer, Fernanda Martínez, agente de la autoridad migratoria federal asignada a trabajos de entrevista en la estación migratoria de Jutitlán, en el Estado de Güetatao, entrevistó a una mujer migrante que fue interceptada en un operativo de Control y Verificación Migratoria, en un autobús con rumbo hacia la frontera con Estados Unidos. A través de la entrevista, Fernanda logró averiguar que la mujer se llamaba Jimena Peck y que llevaba en México un mes y medio. La mujer se mostraba poco cooperativa, pero nunca violenta o agresiva; más bien, miraba hacia abajo y procuraba responder de manera muy puntual a las preguntas, sin abundar mucho en ellas. Algunas veces sólo asentía con la cabeza para decir sí o no. Cuando Fernanda preguntó si había sufrido algún abuso en el camino, la mujer no pudo sino romper en llanto y, tratando de calmarse, contó cómo había sido secuestrada en algún pueblo de Junín, del que no recordaba el nombre, y cómo la habían llevado a presentar una denuncia. Refirió que la persona que le tomó la denuncia fue muy amable y le aseguró que harían todo lo posible para hacer justicia. También señaló que, después de presentar la denuncia, trató de seguir su camino y, a falta de dinero, accedió a intercambiar favores sexuales con un guía en la ruta migratoria; sin embargo, el guía no cumplió su palabra y la obligaba a ofrecer sexo y otros servicios a diferentes personas, en un pueblo cercano a las vías de aquél cuyo nombre no recordaba. Dijo también que, hacía unos días, había logrado robar un poco de dinero que el guía tenía guardado en la casa donde la escondía y así pudo escaparse, tomando el autobús en el que finalmente fue interceptada por un operativo de migración. Secándose las lágrimas y con un fuerte respiro de alivio, la mujer le dijo a Fernanda: “Ahorita, lo único que quiero es ya irme a mi casa”.

Conmovida por el relato de Jimena, Fernanda le aseguró inmediatamente que haría todo lo necesario para que volviera lo más pronto posible a su casa. “Para eso estamos aquí” —dijo Fernanda—, “para proteger a personas como usted de los peligros de la ruta y ayudarles”. Fernanda terminó el cuestionario y, agradeciendo la cooperación de Jimena, se apresuró a hacer los trámites necesarios para que fuera repatriada de manera voluntaria cuanto antes. El trabajo de Fernanda fue muy efectivo y logró agilizar el trámite de retorno de manera que, hoy, a las 8 de la mañana, el viaje de retorno de Jimena a su lugar de origen está programado para el mediodía.

Ejercicio práctico sobre el caso 3

Trabajo colaborativo

Para el desarrollo de esta actividad, el equipo de trabajo deberá estar constituido por personas (no más de cinco miembros) pertenecientes a diferentes instituciones. No más de dos miembros pueden pertenecer a la misma institución. (Adecuar instrucciones de acuerdo con las características del grupo y el taller.)

Instrucciones

1. Los miembros del equipo deberán nombrar a un representante (diferente del de los casos 1 y 2), quien será el encargado de hablar por el equipo durante el ejercicio.
2. Utilizando los materiales presentados y los contenidos de esta guía los participantes deben:
 - a. Analizar y discutir el texto para responder las siguientes preguntas:
 - I. ¿Qué debió haber hecho la agente de la autoridad migratoria en este caso?
 - II. ¿Por qué podemos decir que la agente de la autoridad migratoria actuó de manera adecuada?
 - III. ¿Cómo pudo haber actuado de mejor manera la agente de la autoridad migratoria?
3. Utilizando los principios generales, los puntos clave de acción y el esquema de tareas para la autoridad migratoria, describir el procedimiento que mejoraría la actuación de la agente en el caso anterior.
4. Usando el material provisto, escribir una lista de prioridades (la más alta primero; la menos alta al final) de las cosas que debió haber dicho y hecho la agente para mejorar su actuación.
5. Comparando este caso con el caso 2, describir las acciones que debió haber llevado a cabo la agente para resguardar los derechos de la mujer.
6. Comparando este caso con los casos 1 y 2, explique por qué es necesaria la coordinación interinstitucional y qué beneficios puede reportar a las personas migrantes víctimas de secuestro.
7. El representante del equipo estará encargado de presentar la lista frente al grupo y explicar sus conclusiones. Atención por parte de las OSC y otros actores que atienden a migrantes víctimas de secuestro

Atención por parte de las OSC y otros actores que atienden a migrantes víctimas de secuestro

Las labores de asistencia y atención a personas migrantes vulnerables que llevan a cabo diferentes OSC son sumamente valiosas. En muchos casos, estas organizaciones ofrecen servicios que resguardan los derechos, la dignidad y la vida de las personas migrantes y, en este sentido, cumplen con una importante labor humanitaria que es preciso reconocer y fortalecer. Además, estas entidades gozan de una buena reputación y la confianza de las personas migrantes, lo que les ayuda a recibir noticias y solicitudes que difícilmente harían los migrantes frente a la autoridad. No obstante estas importantes tareas, es de suma importancia recalcar que la labor humanitaria que llevan a cabo las OSC no es un sustituto de las acciones de protección que ofrece el Estado mexicano, ni equivale a salvaguardar los derechos de las personas migrantes en sí misma: el único encargado de garantizar la protección de las víctimas y los derechos de las personas migrantes es el Estado, a través de sus agentes. De lo anterior se desprende que las OSC tienen la obligación moral de procurar que los migrantes, además de recibir los servicios que ellas ofrecen, conozcan y puedan hacer efectivos sus derechos frente a las instituciones del Estado mexicano. Difícilmente podría decirse que una persona migrante víctima de secuestro ha sido atendida apropiadamente sólo por el hecho de haber obtenido refugio temporal o servicios médicos por parte de una OSC.

Así pues, desde la perspectiva de la coordinación interinstitucional, dado el hecho que las OSC y otras organizaciones pueden estar fácilmente al tanto de casos de migrantes secuestrados, es muy conveniente que se fortalezcan las capacidades de estas organizaciones, para ofrecer servicios completos que incorporen información sobre 1) las disposiciones legales en materia de protección a víctimas de secuestro, 2) los mecanismos de asistencia migratoria del INM y 3) toda la información pertinente sobre las provisiones constitucionales en materia de atención a víctimas. En muchos casos, dada su experiencia en temas de gestión y coordinación con diferentes autoridades, las OSC están en una mejor posición para ofrecer información franca sobre procedimientos a los migrantes víctimas. Es muy importante que las OSC se ciñan a los principios básicos de acción y lleven a cabo tareas de información muy similares a aquellas recomendadas para ministerios públicos, policías y la autoridad migratoria. Sin embargo, en términos de la información provista se debe ser muy enfático y abierto con las personas migrantes y procurar:

1

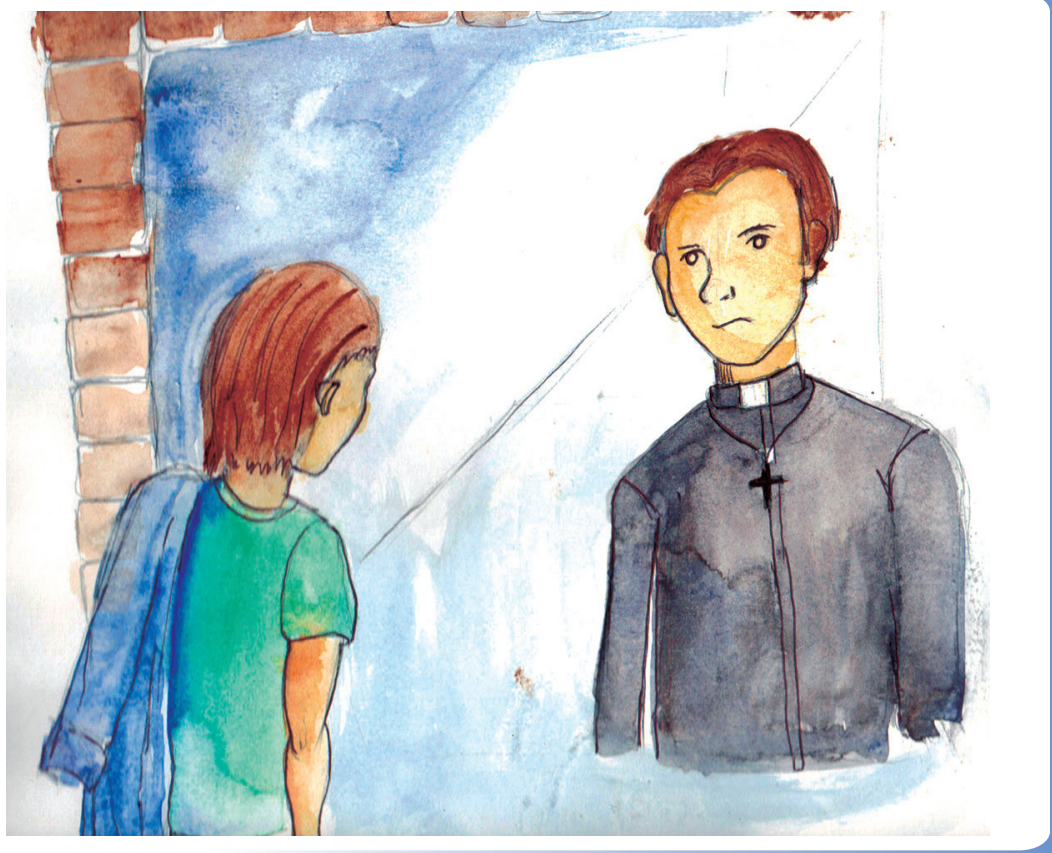
Las OSC suelen realizar una muy importante labor humanitaria.

2

Las OSC suelen detectar casos de secuestro más fácilmente, y pueden también ofrecer información a las víctimas.

1. Aclarar que todos estos servicios dependen exclusivamente de las autoridades competentes.
2. Que no existe ninguna seguridad sobre el resultado de las investigaciones o los tiempos en los que se proveerán los servicios previstos en la legislación.
3. Que el proceso de acceso a beneficios o servicios puede no ser sencillo y requerir la participación de la víctima.
4. Que, a pesar de las dificultades, son el Estado mexicano y sus agentes e instituciones quienes tienen los recursos y capacidades para poder hacer frente a las necesidades de los migrantes víctimas.

En términos generales, las OSC y otros actores no estatales no están obligados, por ley, a hacer efectivo ningún derecho de las personas víctimas del delito. Sin embargo, debido al hecho de que estas organizaciones se han dado, de manera libre, a la tarea de defender los derechos y la dignidad de las personas migrantes, existe una necesidad clara de que ofrezcan servicios de información y referencia, basados en la noción de buenas prácticas, como lo harían los servidores públicos estatales. Es un hecho que fallar al ofrecer información apropiada limitaría en gran medida el trabajo de protección de los derechos humanos que llevan a cabo estas agrupaciones. A diferencia de la obligación legal que pesa sobre los servidores públicos, las OSC tienen una obligación moral de informar, de manera amplia, a las personas migrantes a las que asisten sobre los derechos que las asisten en caso de haber sido víctimas de secuestro, así como de proveer los contactos necesarios para que puedan acercarse a las autoridades de manera voluntaria, aunque, posiblemente (es lo deseable), con acompañamiento de personal de las OSC.



Bibliografía

CNDH, Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, febrero de 2011. Disponible en línea en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secigrantes.pdf . Última consulta: 6 de junio de 2011.

Código Federal de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 1934. Última reforma: 17 de abril de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

Última reforma: 9 de febrero de 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, oc-18/0317, septiembre de 2003

Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011.

Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1974. Última reforma: 2008.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de noviembre de 2011 Última reforma: 27 de febrero de 2011.

OIM, Estrategia OIM. Anexo a la Resolución 1105, 7 de junio de 2007. Disponible en línea en http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/docs/res1150_es.pdf . Última consulta: 7 de junio de 2012.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito, Circular nº 001/2011, 7 de junio de 2011.

Secretaría de Gobernación, Estrategia Integral del gobierno federal para la prevención y combate del secuestro a migrantes, 31 de agosto de 2010.

Secretaría de Gobernación, Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano, 16 de julio de 2010, pp. 14, 44, 46, 47, 94.

Disponible en línea en <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/INFORME-secuestro-migrantes-16julio2010.pdf>. Última consulta: 23 de mayo de 2012.

Enlace web de la OIM en México:

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/americas/central-america-and-mexico/mexico>.

Última consulta: 5 de mayo de 2012.

Contenido

Introducción

Antecedentes del proyecto de la Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección pag. 5 a personas migrantes víctimas de secuestro en México

La OIM y los derechos de las personas migrantes

Definición diagnóstica del secuestro de migrantes en México y el acceso a la justicia..... pag. 8

Secuestro cometido en contra de migrantes en México

Informes y cifras sobre secuestros en México

Acceso a la justicia: dificultades prácticas

Trabajo de investigación de campo de la OIM en Oaxaca y Veracruz

Fiscalías especializada

Control, regulación y protección del INM

Cuerpos de seguridad pública

Análisis de la investigación documental y de campo

Secuestro: definición legal y naturaleza del crimen

Derechos de los migrantes víctimas

Implicaciones prácticas de la investigación

Figura 1. Diagrama de las 4 Ppag. 21

Objetivos generales

Aplicación práctica con enfoque en Derechos Humanos

Buenas prácticas

Responsabilidad compartida

Figura 2. Coordinación interinstitucional para garantizar el derecho al acceso a la justicia a las personas migrantes pag.27

Principios generales de acción

- Evitar el daño.
- Tratamiento individualizado y asistencia.
- Consentimiento informado y procedimientos de investigación.
- No discriminación.
- Confidencialidad y el derecho a la privacidad.

Figura 3. Principios generales de acción

De principios generales a objetivos básicos de las buenas prácticas, para garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes víctimas de secuestropag. 29

Objetivos básicos de las buenas prácticas

- Objetivo 1
- Objetivo 2
- Objetivo 3
- Objetivo 4
- Objetivo 5

Figura 4. Objetivos de la atención a migrantes víctimas de secuestro..... pag.33

Objetivos para grupos especiales

Guía de acciones para personal de primer contacto

Recomendaciones generales para la atención a víctimas
Las víctimas necesitan sentirse a salvo
Las víctimas necesitan expresar sus emociones
Las víctimas necesitan saber qué es lo que sigue
Ministerios públicos: atención a personas migrantes víctimas de secuestro en México
Marco legal: derechos de las víctimas y obligaciones de los ministerios públicos
Esquema de marco legal para ministerios públicos en materia de atención a migrantes víctimas
Atención a migrantes víctimas: puntos clave de las obligaciones de los ministerios públicos

Ministerios públicos: esquema de buenas prácticas para la atención a migrantes víctimas de secuestro..... pag 39

Figura 5. Diagrama de flujo de acciones del Ministerio Público para la atención a migrantes víctimas de secuestro
Estudio de caso 1
La buena voluntad del Ministerio Público
Ejercicio práctico sobre el caso 1

Cuerpos policiales: atención a personas migrantes víctimas de secuestro en México Marco legal: derechos de las víctimas y obligaciones de los cuerpos policialespag 48

Esquema de marco legal para policías en materia de atención a migrantes víctimas
Atención a migrantes víctimas: puntos clave de las obligaciones de los cuerpos policiales
Cuerpos policiales: esquema de buenas prácticas para la atención a migrantes víctimas de secuestro
Figura 6. Diagrama de flujo de acciones las de policías para la atención a migrantes víctimas de secuestro
Estudio de caso 2
La policía siempre vigila
Ejercicio práctico sobre el caso 2

Autoridad migratoria: atención a personas migrantes víctimas de secuestro en México Marco legal: derechos de las víctimas y obligaciones de la autoridad migratoria.....pag 57

Esquema de marco legal para la autoridad migratoria en materia de atención a migrantes víctimas
Atención a migrantes víctimas: puntos clave de las obligaciones de la autoridad migratoria
Autoridad migratoria: esquema de buenas prácticas para la atención a migrantes víctimas de secuestro
Figura 6. Diagrama de flujo de buenas prácticas de la autoridad migratoria para la atención a migrantes víctimas de secuestro
Estudio de caso 3
La sensibilidad de la autoridad migratoria
Ejercicio práctico sobre el caso 3

Atención por parte de las OSC y otros actores que atienden a migrantes víctimas de secuestro

Bibliografía..... pag. 70

