

## Indicadores que no indican sobre derechos humanos

Rodolfo Córdova  
rodolfo@fundar.org.mx

Hoy en día, más de la mitad de las y los mexicanos (52%) tiene un familiar que reside en Estados Unidos de América (EUA), y uno de cada diez hogares recibe remesas de sus familiares que viven en el país vecino (González et al., 2010). México, además de ser un país de origen de migrantes, es uno de retorno, tránsito y destino de cientos de miles de personas que buscan en el extranjero una mejor vida. Destaca que cada año, entre 140 mil y 400 mil personas transitan por México con el objetivo de llegar hacia EUA (Rodríguez et al., 2011). Estos cientos de miles de migrantes sufren gran cantidad de abusos y son víctimas de delitos que van desde el asalto y robo, hasta el secuestro y asesinato (Casillas, 2011). Se estima que cada año alrededor de 20 mil personas que transitan por México son secuestradas/os (CNDH, 2009; CNDH 2011). Lo anterior es un indicador de la premura para que el Estado mexicano implemente estrategias y programas que protejan a las y los migrantes, y al mismo tiempo faciliten el ejercicio de sus derechos.

La autoridad encargada de implementar la política migratoria es la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y lo hace a través del Instituto Nacional de Migración (INM), órgano desconcentrado creado en 1993. La misión del INM es “contribuir al desarrollo del país mediante una gestión migratoria eficiente y segura, con base en el marco legal y el pleno respeto a la dignidad humana” (INMa, 2012). La Auditoría Superior de la Federación (ASF) concluyó en su última auditoría al INM en 2010, “que, en términos generales, el INM cumplió con las disposiciones normativas, respecto de salvaguardar la integridad y el respeto de los derechos humanos de los migrantes [...]” (ASF, 2011).

Sin embargo, ¿es posible que cuando ocurren alrededor de 20 mil secuestros de migrantes al año, la autoridad encargada de ejecutar la política migratoria haya cumplido con su misión de respetar la dignidad humana y salvaguardar la integridad y el respeto de los DDHH de las y los migrantes? Aunque el informe no responde a esta pregunta de manera directa, sí permite identificar si el INM cumplió con sus metas establecidas en materia de respeto a los DDHH de las y los migrantes y, por ende, salvaguardó su integridad y contribuyó al desarrollo del país con base en el pleno respeto a la dignidad humana.

De acuerdo al Plan Anual de Trabajo del INM para 2010, esa institución contaba con once indicadores de eficacia y eficiencia relacionados con la integridad y el respeto de los DDHH de las y los migrantes. Estos indicadores incluyen "Ampliar y mejorar la infraestructura material y tecnológica", "Asegurados con expediente (sic)", "Contribuir a la seguridad fronteriza", "Porcentaje de cumplimiento en el envío de los informes de quejas solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)", "Facilitar la documentación migratoria", "Porcentaje de cumplimiento de atención a las

conciliaciones y recomendaciones emitidas por la CNDH", "Fortalecer el combate a la trata de personas", "Capacitación a servidores públicos", "Fortalecer el flujo migratorio en puntos de internación terrestre", "Cursos impartidos conforme al Programa Anual de Capacitación", y "Aplicación de cuestionarios a menores de edad y grupos vulnerables alojados o a disposición del INM".

Establecer indicadores de respeto a los derechos humanos no es tarea sencilla. Prácticamente todos y cada uno de estos indicadores podrían contribuir en menor o mayor medida a avanzar en el respeto de los derechos humanos de las y los migrantes.<sup>1</sup> Esto abre un debate que tiene dos niveles. El primero surge de la siguiente pregunta: ¿permiten estos indicadores identificar la existencia y en caso positivo, evaluar la efectividad y eficiencia de mecanismos de protección de DDHH de las y los migrantes? El segundo debate parte de analizar a detalle cómo se construyen y se nutren estos indicadores. Dado que la ASF no cuestiona los indicadores, sino que únicamente se enfoca en analizar si la autoridad cumplió con estos –y que tenemos una limitante de espacio–, nos enfocaremos en el segundo debate.

Tomemos como ejemplo el tercer indicador, "Contribuir a la seguridad fronteriza". De acuerdo con el informe de la ASF, para contribuir a la seguridad fronteriza el INM suscribió en agosto de 2010 un Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, junto con la CNDH, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR). El objetivo de este convenio fue establecer los compromisos entre las partes para instituir los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar la protección y los derechos humanos de las y los extranjeros víctimas de este delito.<sup>2</sup>

En septiembre de ese mismo año, el INM suscribió convenios específicos con los gobiernos de Campeche, Chiapas y Tabasco para “garantizar la protección y garantías constitucionales de los extranjeros víctimas del delito” con objeto de “establecer los mecanismos de coordinación necesarios [...] en el ámbito de sus competencias, a fin de garantizar a los extranjeros víctimas del delito, que manifiesten su interés en formar parte del procedimiento penal respectivo<sup>3</sup>, el goce, y ejercicio de las garantías que les

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, que las personas ‘aseguradas’ o detenidas en las estaciones migratorias cuenten con un expediente (indicador 2) , permitiría identificar si hubo violaciones a los DDHH de la persona asegurada o detenida durante el procedimiento o detención (Una estación migratoria es un centro en donde se trasladan a las personas que son detectadas en México en una condición de irregularidad. Hoy en día existen 56 unidades: 34 estaciones migratorias y 22 estancias provisionales.) Lo mismo si se realizan cuestionarios a niños, niñas y jóvenes a disposición del INM (indicador 11).

<sup>2</sup> En dicho convenio, el INM adquirió los compromisos de: informar a los extranjeros con situación migratoria irregular que hayan sido víctimas o testigos de algún delito, su derecho a denunciar ante la autoridad competente; asegurar que durante la estancia de los migrantes en las estaciones migratorias y, en su caso, durante los seguimientos de repatriación o de expulsión respectivos, se respeten en todo momento sus derechos humanos, así como aquellos derechos consagrados en las disposiciones jurídicas; otorgar legal estancia temporal a víctimas del delito de secuestro, de origen extranjero, que manifiesten su interés de permanecer en el país para participar en el procedimiento penal respectivo, de conformidad con la normativa, y promover entre los servidores públicos del INM una cultura del respeto de los derechos humanos de los migrantes, específicamente de aquellos que han sido víctimas del delito, a fin de eliminar todas las formas de abuso, discriminación y de violación a sus derechos humanos.

<sup>3</sup> El hecho de que únicamente se garanticen y protejan los DDHH de las y los migrantes víctimas de un delito que deseen colaborar con las autoridades en el proceso penal respectivo es un fuerte retroceso en la concepción que el Estado mexicano tiene en materia de protección a migrantes. Esto, partiendo del hecho de que en los últimos años se han desarrollado dos modelos que buscan

confiere la Constitución [...], los tratados internacionales [...]; así como coadyuvar en la persecución de los delitos de los que son víctimas los migrantes extranjeros” (ASF, 2012).

La ASF concluyó que el INM cumplió con el tercer indicador por haber firmado este convenio y haber implementado “entre otras acciones interinstitucionales, las relacionadas principalmente con la atención a los extranjeros víctimas del delito, el fortalecimiento de la seguridad fronteriza, así como acciones para garantizar el respeto y prevenir la violación a los derechos humanos de los extranjeros víctimas del delito” (Loc. cit.). Sin embargo, la ASF no presenta información detallada sobre cuáles son estas acciones. Ni siquiera las menciona. Mucho menos presenta cifras sobre cuántas personas víctimas de delito fueron orientadas, cuántos procesos penales se iniciaron en contra de las y los presuntos responsables, y cuántos de estos fueron encontrados culpables.

Analicemos otro indicador, "Capacitación a servidores públicos". Dada la misión del INM, no sería descabellado pensar que los DDHH, como instrumento central para salvaguardar la dignidad humana, fuesen el eje rector de las capacitaciones. De acuerdo con el informe de la ASF, durante 2010 se capacitaron a 11,082 personas pero únicamente 1,455 fueron capacitados en temas relacionados a los DDHH. Es decir, 1 de cada 10. A pesar de esto, la ASF concluyó que el INM también cumplió de forma adecuada con este indicador porque se había planteado capacitar a por lo menos 5,400 servidores públicos. No obstante, el informe no menciona, ni mucho menos detalla, cuál fue el tema y/o el contenido de los cursos que tomaron las y los 11,082 funcionarios públicos. En otras palabras, no es posible conocer si las y los servidores públicos fueron en efecto capacitados en materia de derechos humanos.

Ante este escenario es posible emitir por lo menos un par de conclusiones. Primera, la evaluación que la ASF realiza al INM con base en los once indicadores no permite conocer si dicha institución cumplió “con las disposiciones normativas, respecto de salvaguardar la integridad y el respeto de los derechos humanos de los migrantes [...]”, tal como lo asevera la propia ASF; y por lo tanto, con parte de su misión (que es contribuir al desarrollo del país con base en el pleno respeto a la dignidad humana). Segunda, el proceso de evaluación y la información que presenta el informe de la ASF lejos de contribuir a un verdadero ejercicio de rendición de cuentas, perpetúa que la autoridad migratoria siga operando bajo criterios que sirven para muy poco en cuanto a proteger a y garantizar los DDHH de las y los migrantes se refiere. ¿No valdrá la pena entonces replantear estos indicadores para que el Estado mexicano cumpla con su obligación de respetar y garantizar los derechos de las y los migrantes sin importar su

---

proteger a las víctimas de un delito. Por un lado se encuentra aquel que premia la seguridad del Estado, otorgando visa de estancia temporal a las víctimas únicamente que colaboran con las autoridades en un proceso penal para castigar a las y los perpetradores del delito. Por otro, se encuentra el que busca garantizar la seguridad física y emocional de las víctimas sin importar si colaboran o no con el Estado en un proceso penal. A pesar de que en muchos países se premia el primer modelo, México ha basado su política de protección en el segundo modelo, particularmente cuando se trata de víctimas del delito de trata de personas.

nacionalidad o condición migratoria, tal como lo estipula nuestra Constitución y nuestra Ley de Migración?

### **Bibliografía**

- ASF (Auditoría Superior de la Federación). 2012. *Instituto Nacional de Migración. Atención a Víctimas del Delito*. Auditoría de Desempeño: 10-0-04K00-07-1154.
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2009). *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. CNDH, México.
- . (2011). *Informe especial sobre secuestro en contra de migrantes*. CNDH, México.
- González, G. 2011. *México, las Américas y el Mundo 2010. Política exterior: opinión pública y líderes*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- INM (Instituto Nacional de Migración). 2012. *Misión*. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Mision\\_Vision\\_Objeticos](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Mision_Vision_Objeticos) (Visitada 11 marzo 2012)
- Rodríguez, E., et al. 2011. *Apuntes sobre migración*, Centro de Estudios Migratorios – Instituto Nacional de Migración, No. 1, julio 2011.