

ANÁLISIS DE TRES RECOMENDACIONES PREPARADAS POR EL CANDIDATO A OMBUDSMAN NACIONAL MAURICIO FARAH GEBARA Y NOTICIA SOBRE EL MODO EN QUE SU QUINTA VISITADURÍA GENERAL CERRÓ SIN RECOMENDACIÓN UN CASO GRAVE DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS DE UNA MIGRANTE HONDUREÑA.

por

Federico Anaya Gallardo

Secretario Técnico del Consejo de la
Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

1. Necesidad y posibilidad del control migratorio mexicano.

Si la lectura sistemática, histórica y garantista de nuestra tradición liberal y de nuestra Constitución, por un lado; y la necesaria congruencia entre la posición mexicana frente a los Estados Unidos de América y la que se adopte frente a la migración centroamericana, por el otro; no fueren razones suficientes para demostrar la injusticia de ilegalizar al trabajador migrante centroamericano que atraviesa nuestra República; entonces vale la pena meditar sobre la imposibilidad material de detener el flujo migratorio centroamericano.

Para ello, conviene analizar la **Recomendación 17/2007** de la COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH), emitida contra el INM el 7 de Junio de 2007, respecto del indebido proceso legal a que se sometió a 19 migrantes centroamericanos en la Delegación del INM en San Luis Potosí en Agosto de 2006. El caso documenta con detalle el caos administrativo que reina en el servicio migratorio mexicano. Pero se trata sólo de la punta de un inmenso iceberg. Las 19 personas sobre las que trata el caso representan menos una décima parte (el 9.6%) de extranjeros asegurados reportados por la Delegación del INM en San Luis Potosí en ese mes y en ese año: 197 extranjeros asegurados en Agosto de 2006. Si el número de casos estudiados por la CNDH se analiza en contexto del número de extranjeros asegurados en la Delegación del INM en San Luis Potosí cada mes, la situación es más grave. La delegación “asegura” (eufemismo del Derecho Administrativo para *aprehender, detener, arrestar*) en promedio 349 personas al mes (2005). Es decir, la muestra analizada por la CNDH representa tan sólo el 5.4% de la realidad mensual promedio. Los 19 centroamericanos protegidos por la recomendación representan tan sólo el 0.45% del total de “asegurados” por la autoridad migratoria en San Luis Potosí en 2006.

En su recomendación, la CNDH condena una serie de faltas administrativas que vulneraron la garantía de **debido proceso legal** en contra de los 19 centroamericanos del caso. Por ejemplo, señala que muchos de los documentos que supuestamente acreditan la realización del *procedimiento migratorio de expulsión* son tan sólo formatos estandarizados que se llenaron de modo impreciso, incompleto, inadecuado e incorrecto.

Por otra parte, la CNDH señaló que en ningún momento se acreditó el modo en que los 19 extranjeros habían sido “asegurados”. De hecho, ninguno de ellos fue detenido por la misma autoridad migratoria. Todos fueron arrestados por autoridades diversas (policías municipales, estatales y federales) y puestos a disposición del INM. Sin embargo, de acuerdo a la CNDH, el INM omitió, con excepción de un caso (en donde la autoridad aprehensora fue la federal PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –PGR), **“proporcionar ... copia de los respectivos oficios de puesta a disposición y de los partes informativos que le fueron entregados por las distintas autoridades policiales al**

momento de poner a su disposición a los extranjeros que aseguraron.” Por lo mismo, la CNDH recomienda incoar procedimientos administrativo de responsabilidad y penal contra los funcionarios del INM que omitieron información.

Por el modo en que la autoridad migratoria en San Luis Potosí atendió las solicitudes de información de la CNDH, y dados los múltiples defectos detectados por el *ombudsman* nacional en los documentos finalmente remitidos, la recomendación señaló:

Con relación a las situaciones descritas ... esta Comisión Nacional expresa su preocupación ante la posibilidad de que se trate de conductas de simulación, toda vez que mientras que por un lado la autoridad no remitió copia de las constancias del levantamiento de inventario de las pertenencias de los agraviados, ni de los certificados médicos que la ley le ordena realizar y forman parte del procedimiento migratorio, conforme a las cuales es posible establecer qué pertenencias llevaban consigo y cuál era el estado psicofísico de los extranjeros a su ingreso a la estación migratoria; por el otro, la autoridad los hizo firmar un documento impreso en el cual se consigna que se les entregaron sus pertenencias, sin precisar cuáles, y que se les brindó atención médica, sin referir de qué tipo. (nuestro énfasis)

La CNDH es benevolente. Sugiere la *posibilidad* de una simulación. Los números que hemos referido antes nos indican que la simulación no sólo es *posible*, sino materialmente inevitable, dada la gran cantidad de “asegurados” a los que la Delegación del INM en San Luis Potosí debe atender. Dada la capacidad burocrática de dicho instituto en la entidad en 2006-2007 (6 agentes encargados de tareas de Control y Verificación de un total de 24 servidores públicos) y el número de usuarios (349 al mes en 2005), el procedimiento marcado por la normativa migratoria para la expulsión del extranjero indocumentado no puede realizarse.

El **artículo 209** del REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN (RLGP) ordena:

Quando se asegure al extranjero o extranjera en la estación migratoria en virtud de haber violado la Ley, este Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, se procederá de la siguiente forma:

- I. Se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo;
- II. Se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga;
- III. Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de éste o del documento de identidad y viaje;
- IV. Se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ello;
- V. Se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiere declarado al momento de ser asegurado. En caso de ser necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia.

Al momento de ser levantada el acta, se notificará al extranjero o extranjera el derecho que tiene a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista

durante la misma; el extranjero o extranjera tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre;

VI. Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;

VII. Tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza;

VIII. Cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables, y

IX. Al momento de ser autorizada la salida del extranjero o extranjera de la estación migratoria, se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado.

De todo lo anterior, se asentará constancia en el expediente correspondiente.

Tan sólo la realización de exámenes médicos y la expedición de los certificados correspondientes, que deben dar cuenta no sólo del estado físico del “asegurado”, sino de sus *condiciones psicofísicas*, consumirían el total del tiempo disponible del personal migratorio en San Luis Potosí cada día. De acuerdo al caso de la CNDH en algunas ocasiones estos exámenes fueron realizados *vicariamente* por las autoridades municipales aprehensoras. Aquí cabría preguntarse si el personal de medicina legal municipal y estadual está preparado para cumplir lo mandado por el Reglamento en comento. La experiencia de trabajo diaria de la COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ (CEDH-SLP) atestigua que esas instancias no tienen la capacidad de realizar esas tareas.

Permitir la comunicación con la persona que solicite el “asegurado” no es el mediático *derecho a una llamada telefónica*. El Reglamento garantiza la comunicación, lo que implica potencialmente múltiples llamadas. Y no sólo por medio telefónico. La comunicación garantizada está ligada a la presencia de un representante o persona de su confianza que asista al “asegurado” durante su declaración ante la autoridad migratoria. Y por supuesto, también al derecho que el Reglamento otorga a *ofrecer pruebas*, lo que implica la realización potencial de más de una audiencia, el alargamiento de una diligencia única y la presencia ante el INM de testigos. (Todo esto, en referencia a los procedimientos del INM ha sido discutido y recomendado por parte de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en el *Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star y Otros (México)* en el que se publicó el **Informe 49/99** el 13 de Abril de 1999.)

Realizar todos estos actos con apego a Derecho y en seguimiento de las recomendaciones de la CIDH de 1999, es decir, dándole a cada uno de los puntos del citado **artículo 209** del RLGP una interpretación garantista en seguimiento de nuestra Carta Magna y de los tratados internacionales, es materialmente imposible dados los recursos humanos, financieros y materiales del INM. Recordemos la cifra gruesa: 349 “asegurados” por mes, es decir, más de 10 por día.

Aparte, debemos señalar que la cifra de “asegurados” oculta otro número, el de los extranjeros indocumentados “no asegurados” e incluso, no detectados, a los que *en teoría* el INM también debería procesar administrativamente. Esta realidad está también documentada –indirectamente– en los hechos y consideraciones de la recomendación de la

CNDH, aunque el *ombudsman* nacional no hace sentido de ella: ninguno de los “asegurados” fue detenido por personal del INM. Un repaso sencillo al resto de las obligaciones legales de la Delegación del instituto en San Luis Potosí, que van del control rutinario de extranjeros documentados radicados en San Luis Potosí (que implica la engorrosa renovación de documentos migratorios cada año), hasta la cooperación con agencias policiales para localizar, detener y remitir extranjeros peligrosos –como es el caso de los supuestos militantes de organizaciones terroristas ibéricas ó la detención de varones golpeadores perseguidos por violencia familiar en los Estados Unidos de América, dos ejemplos que la delegada del INM en San Luis Potosí presumía en 2007¹, nos lleva a concluir que es definitiva la imposibilidad material del control migratorio por la vía de la expulsión de los migrantes centroamericanos indocumentados.

Podemos concluir que la **Recomendación 017/2007** de la CNDH falla al omitir la situación material que explica, permite y “obliga” a la violación de las garantías de debido proceso a los migrantes centroamericanos “asegurados”. Se trata de un problema estructural. Ante esta situación, los defensores de Derechos Humanos debemos preguntarnos si no sería más eficiente aplicar con racionalidad una política de libre tránsito y de regulación liberal del flujo migratorio efectivo. La responsable de la delegación del INM en el Estado ha señalado reiteradamente la cortedad de los recursos materiales, financieros y humanos a su disposición.²

Para concluir con la exposición de este caso, conviene señalar que la responsable de la delegación del INM en San Luis Potosí refirió a quien esto escribe, con satisfacción rayana en el cinismo, que, ante la solicitud de la CNDH de iniciar procedimientos administrativos contra el personal bajo su mando en este asunto, había solicitado la intervención política de la titular nacional del Instituto. Al parecer, la delegada del INM pudo “demostrar” que la “dureza excesiva” de la recomendación preparada por la Visitaduría General al mando de Farah se debía únicamente a que éste último estaba ofendido por cierta falta de cortesía con que el personal migratorio le había tratado en cierta ocasión. Al parecer, luego de una o varias pláticas de avenimiento, la CNDH aceptó modificar su recomendación en ese punto y los procedimientos de responsabilidad no se iniciaron. No he verificado la veracidad de esta especie, pero lo relevante es que la funcionaria federal no tuvo empacho en exponerla en público, sabiendo que el autor era funcionario de la CEDH-SLP. Si la funcionaria responsable de las violaciones puede, de manera tan sencilla, desestimar una recomendación de la CNDH, al excesivo formalismo y la falta de análisis del problema estructural habría que agregar una brutal ineficacia del producto logrado por la CNDH.

¹ Comunicaciones Personales. C. Lic. Elodia Gutiérrez Estrada, DELEGADA DEL INM EN SAN LUIS POTOSÍ, Rioverde, S.L.P., 6 de Julio de 2007 y en San Luis Potosí 25 de Julio de 2007.

² Idem.

2. La explotación de los migrantes centroamericanos en Tapachula y la inminencia de brotes de xenofobia entre los mexicanos.

Un año más tarde, la CNDH volvió a emitir una recomendación contra el INM. Se trata de la **Recomendación 24/2007** emitida el 10 de Julio de 2007. A partir de una nota en un periódico tapachulteco de Marzo de 2006, el *ombudsman* nacional documentó que más de 180 migrantes guatemaltecos, de ambos sexos y de todas las edades viven en situación de calle y son explotados de diversas maneras en el basurero municipal y en varios parques públicos de Tapachula, Chiapas.³ Las condiciones de las víctimas de la violación son similares al del resto de la población en situación de calle en la República, pero es evidente que la condición de indocumentados la empeora, al hacerlos especialmente vulnerables a la extorsión que, so pretexto de su “ilegalidad”, les imponen los funcionarios municipales. Aunque esta recomendación de la visitaduría especializada en migrantes de la CNDH se acerca a hacer un juicio más estructural de la problemática, de nueva cuenta omitió analizar con más profundidad y radicalidad el tema de fondo.

Éste último tema es la irracional y anti-liberal ilegalización de los migrantes centroamericanos. La ilegalización, que no se ha resuelto pese a la depenalización del estatus de indocumentado, como se verá más adelante, es consecuencia de la decisión del Gobierno Mexicano de actuar como parte del control migratorio de los Estados Unidos de América. Esta es una política que no ha sido debidamente discutida ni criticada hasta ahora y que pone en cuestión no sólo la tradicional política humanitaria mexicana sino la soberanía de nuestra República. De avanzar el proyecto estadounidense de sellar su frontera con México, lo que la CNDH diagnosticó en Tapachula en 2006-2007 tenderá a generalizarse en el resto de nuestras ciudades; en tanto que cada vez más migrantes centroamericanos quedarán varados en nuestras ciudades. Este tema, al igual que las dimensiones del fenómeno migratorio en el caso anterior, no fue tratado seriamente por las recomendaciones elaboradas por la Visitaduría General a cargo del Ciudadano Farah.

¿Por qué un análisis estructural era y sigue siendo urgente? La CNDH documentó en Tapachula cómo las redes de explotación del trabajo vivo humano rápidamente atrapan a los migrantes, pobres entre los pobres. Otra consecuencia de la conjunción de crisis en la gran corriente migratoria de Centroamérica a los Estados Unidos es la alta posibilidad de brotes xenofóbicos entre los mexicanos. Apenas en estos días se ha visto cómo un caso de asesinato en Saltillo, en el que el presunto responsable es de nacionalidad hondureña, ha desatado una ola de ataques en medios de comunicación y en la calle en contra de todos los migrantes indocumentados. (*Vid Acción Urgente Riesgo a la integridad personal de migrantes y defensores de derechos humanos*, emitida por el CENTRO DIOCESANO PARA LOS DERECHOS HUMANOS FRAY JUAN DE LARIOS, AC, del 7 de octubre del 2009.)

Ante este tipo de problemas ¿de qué sirven las elegantes argumentaciones jurídicas de Farah y las perfectamente formalistas recomendaciones que hemos analizado? De poco. Por otra parte, son elegantes pero tardías. La **Recomendación 17/2007** tardó 10 meses en

³ Víctor Ballinas, “El INM y la alcaldía de Tapachula toleran abusos contra migrantes. La CNDH envía recomendación por esas omisiones,” en *La Jornada* (México) Política (Jueves 19 de Julio de 2007): P. 17. De acuerdo a Ballinas, se trata de la Recomendación 95/97, pero en realidad se trata de la 24/2007 y se emitió con fecha 10 de Julio de 2007 sobre hechos percibidos por el *ombudsman* en Marzo de 2006.

emitirse, en tanto que la **Recomendación 24/2007** tardó un año y tres meses. Como decía Denise Dresser en 2008:

... la CNDH actúa con demasiada lentitud y en gran parte ello se debe a la forma en la cual se limita a sí misma ... argumenta que su mandato es más pequeño, más limitado, más restringido de lo que sus críticos le exigen. Ante realidades dolorosas se refugia en argumentos angostos que acaban convirtiéndola en cómplice de quienes violan los derechos humanos.”⁴

3. La Recomendación General 13/2006: Fuerte relámpago, estrepitoso trueno, parto de los montes.

Aparte de las dos recomendaciones mencionadas, la CNDH emitió la **Recomendación General 13/2006** (SOBRE LA PRÁCTICA DE VERIFICACIONES MIGRATORIAS ILEGALES) el 17 de Noviembre de 2006, en la que se recomienda de modo general que ninguna autoridad distinta del INM y de la policía federal que esté directamente colaborando con la autoridad migratoria detenga y haga revisiones sobre su documentación a los extranjeros en México.

Esta ha sido, ciertamente, una de las mejores acciones de la CNDH en esta materia. Sin embargo, tiene los mismos defectos de las dos recomendaciones antes analizadas. Es formalista y se queda corta respecto del fenómeno de injusticia ante el que se enfrenta el *ombudsman*. La CNDH demuestra, con la Constitución y las leyes en la mano, que sólo el INM es autoridad migratoria y que las facultades de realizar verificación des estatus migratorio de los extranjeros debe ser exclusiva del personal de ese Instituto y a lo sumo, de elementos de la policía federal que estén colaborando directamente con la autoridad migratoria. La Recomendación General se envió a todas las autoridades estatales de la República, pero los abusos no terminaron.

La CEDH-SLP ha documentado cómo, de manera sistemática, las autoridades potosinas siguen *de facto* realizando verificaciones migratorias “vicarias” a nombre y por pretexto del INM. Del mismo modo, el Ejército Mexicano, que de acuerdo con la recomendación general citada, tampoco está facultado para hacer verificaciones migratorias, las realiza de facto y su voluntad de control autoritario sobre los extranjeros pobres (a quienes al parecer confunde con los “extraños enemigos” del Himno Nacional). Sobre lo anterior se anexan a este ensayo dos casos concretos.

Caso A.- Denuncia en San Luis Potosí de un posible secuestro ocurrido en Apizaco, Tlaxcala.-

La CEDH-SLP ha documentado que el personal de la PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE SAN LUIS POTOSÍ (PGJE-SLP) no tiene idea del fundamento legal de la remisión al INM del extranjero indocumentado. En Febrero de 2008, dos migrantes hondureñas deseaban denunciar el posible secuestro del sobrino de una de ellas por traficantes de personas en Apizaco, Tlaxcala; el agente del Ministerio Público potosino las entregó a la autoridad migratoria apenas diez minutos después de que ellas habían terminado de hacer su denuncia

⁴ Denise Dresser, “Entre el silencio y la simulación,” en *Proceso* (México) № 1633 (17 de Febrero de 2008): p. 51.

de hechos. Cuando la CEDH-SLP cuestionó al funcionario cuál había sido el fundamento de su decisión, dijo que él sabía que **“existía una circular del Procurador ordenando eso.”** Al pedirle copia de la circular, el agente del Ministerio Público nos explicó: **“—Yo no la he visto, pero me han dicho que existe.”** Al preguntarle al supervisor de las mesas de trámite a cargo del turno sobre esa circular, éste nos dijo que él también había oído que existía la circular, pero que **“no es de este Procurador, sino de otro anterior.”** Cuando le preguntamos al supervisor si sabía de qué Procurador se trataba, dijo no saberlo.

En la misma noche, al entrevistar a otra agente de Ministerio Público, que acababa de levantar una denuncia por robo de un aparato de sonido portátil en el área del mercado viejo de la capital potosina, la CEDH-SLP le preguntó lo siguiente: qué posibilidades había de que esa denuncia que acababa de tomar prosperase y llevase a la recuperación de lo robado y la entrega a su legítimo dueño. A esto, la agente del Ministerio Público contestó que **“este tipo de denuncias no llegan a nada, porque es imposible investigar nada. Mucho menos, recuperar lo robado. Los denunciantes no tienen manera de aportar más elementos y es imposible identificar a los ladrones. Este expediente lo voy a cerrar en una semana o dos, precisamente por falta de elementos.”** Entonces le preguntamos a la representante social cuál era la situación de los denunciantes si estos eran migrantes centroamericanos indocumentados. Ella nos contestó que su situación era peor, puesto que ella los debía remitir de inmediato a la Migración, para que los expulsaran. Cuando le preguntamos qué fundamento legal había para eso, ella contestó que no sabía de ninguno, pero que **“así se ha hecho siempre.”**

De por sí, los agentes del Ministerio Público no notifican a las víctimas del delito de la decisión de cerrar la investigación de sus casos.⁵ Al igual que todas las burocracias que tramitan expedientes, la PGJE-SLP está interesada en “llenar el casillero” de los informes de “conclusión” de expedientes lo más pronto posible y de la manera más sencilla, si es posible. Esta práctica se suele justificar ante la gran cantidad de casos “menores” o “imposibles de documentar” y acaso sería aceptable si hubiese prioridades claras y resultados eficientes en los delitos considerados prioritarios (lo que no es el caso en ninguna parte de la República).

Ahora bien, una de las últimas modas en el discurso público mexicano es la lucha contra la *Trata de Personas*. (El Ciudadano Farah ha sido, por cierto, uno de los promotores de este importante tema.) Esta práctica ha sido penalizada a nivel internacional⁶ y a nivel federal en México⁷ y la misma CNDH ha creado un programa especial para darle seguimiento al tema.⁸ Pese a lo anterior, las nuevas normas penales no se han aplicado ni se

⁵ En las entrevistas realizadas en el caso, la agente del Ministerio Público que atendió al joven víctima de robo reconoció que lo más probable es que nunca lo volviese a ver y que la presentación de la denuncia más bien servía para que la víctima se “desahogara de su coraje” por el robo.

⁶ PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (*Protocolo de Palermo*, 2000).

⁷ LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS (2007).

⁸ Se trata de un programa justamente prioritario y al que se dedican gran cantidad de recursos en la CNDH. Es dirigido por el ex senador Sadot Sánchez Carreño, quien era el Presidente de la Comisión de Derechos

conoce en San Luis Potosí de ningún proceso por el tráfico de personas. Antes bien, se sigue criminalizando al migrante indocumentado y si éste presenta denuncia por los delitos que sufre, se le remite de modo inmediato, como se dijo arriba, a la autoridad migratoria, la que procede a expulsarlo del país sin reconocerle el carácter de víctima.

La única justificación formal-legal de la remisión inmediata del migrante indocumentado a la autoridad migratoria sería una lectura equivocada y represora de los **artículos 67** de la LEY GENERAL DE POBLACIÓN (LGP) y del **149** del Reglamento de la misma (RLGP). (Para el análisis detallado de esto, *vid* la **Recomendación 34/2008** de la CEDH-SLP.)

La Ley previene que las autoridades ante las que el extranjero pretenda realizar actos de su competencia deben exigir al extranjero que pruebe su legal estancia en México; pero el Reglamento aclara que hay actos en los que esto no procede: **(a)** registro de nacimientos en tiempo (*porque prevalece el interés superior del niño y el Derecho a un Nombre*); **(b)** el registro de defunciones (*porque prevalece el derecho del difunto a un sepelio digno y el interés público de registrar defunciones*); y **(c)** certificación de hechos. Esta última excepción aplica precisamente a las denuncias de hechos realizadas por la víctima extranjera de un delito cometido en México: el Ministerio Público está certificando que el denunciante dice haber sufrido tal o cual vejación. Aquí el derecho superior que prevalece debería ser el *derecho humano a acceder al sistema de justicia en el país en que se encuentre la persona*, derecho que tienen tanto nacionales como extranjeros. El RLGP dice que la única cosa que deben hacer los oficiales del REGISTRO CIVIL ante padres extranjeros indocumentados que registran a sus hijos es avisar al INM en los quince días siguientes. Y, en este caso, la crianza del hijo de extranjero nacido en México es una causal para regularizar la estancia migratoria del extranjero, **NO** para expulsarlo.

Por lo mismo, la remisión automática al INM que practican los Ministerios Públicos no sólo es violatoria de derechos humanos en el sentido señalado por la **Recomendación General 13/2006** de la CNDH, sino ilegal de suyo en el marco normativo migratorio. Nada ha hecho la CNDH a este respecto, pese a que la CEDH-SLP ha estado en constante contacto con ella respecto de diversos casos.

Por lo explicado, los migrantes centroamericanos, todos ellos extranjeros indocumentados, no tienen manera de acceder al sistema de justicia mexicano. En San Luis Potosí no tenemos verificación positiva de las declaraciones en prensa realizadas por altos funcionarios del INM en el sentido de que la autoridad migratoria “otorga facilidades” a los migrantes indocumentados denunciadores de delitos para permanecer en el país durante la

Humanos del Senado al momento en que se acordó la “ratificación” del actual *ombudsman federal*, Dr. Soberanes. La presencia de el ex Senador en un programa de la CNDH señala que un tema tan importante como la Trata de Personas ha requerido, aparte de su natural trascendencia y del interés legítimo (y admirable) en el mismo por parte de los ciudadanos Soberanes y Sadot, de una *necesidad política ilegítima*: crear una burocracia para el ex senador quien aseguró a Soberanes una indebida e ilegal ratificación. Esta interpretación de la “ratificación” del Dr. Soberanes ha sido sostenida públicamente por diversas personalidades, entre ellas el Dr. Jorge Carpizo McGregor. Nos indica que, tristemente, la defensa de los más débiles (los migrantes indocumentados) tiene que “competir” con muchísimos otros tipos de interés ó agendas políticas; y que pareciera que sólo por casualidad ó *conveniencia personal* se logra avanzar en la defensa de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

investigación de los mismos, en cuanto *víctimas del delito*. Antes bien, se han documentado casos en sentido contrario.

Caso B.- 28 migrantes detenidos el 1 de Julio de 2008 en las afueras de Ciudad Valles, San Luis Potosí (Región Huasteca), por el Ejército Mexicano.-

En un caso de evidente tráfico de migrantes, el martes 1 de Julio de 2008 por la madrugada (5:00 a.m.) 28 centroamericanos que eran *víctimas del delito de tráfico de personas* fueron tratados por un agente del Ministerio Público Federal como si fuesen ellos los delincuentes: todos permanecieron privados de su libertad hasta el día 2 de Julio, en tanto que el representante social federal les “tomaba su declaración” (expresión de uso para los *indiciados-acusados de un delito*).⁹ La captura de los migrantes ocurrió cuando una *volanta* del Ejército Federal detuvo el camión en que los transportaban los *polleros*. Estos últimos fueron eventualmente liberados y que se sepa, no se les ha fincado responsabilidad penal. Los 28 centroamericanos fueron expulsados por el INM el día 4 de Julio de 2008.

Ante el cuestionamiento de la visitadora adjunta de la CEDH-SLP en Ciudad Valles sobre las medidas que tomaría el INM para proteger los derechos de estas víctimas del delito de tráfico de personas, la autoridad migratoria apenas alcanzó a decir, “—**primero tengo que ver qué es lo que declararon ellos ante el Ministerio Público Federal.**” Al señalársele que no había causa para que este último estuviese *tomándoles declaración a los migrantes*, la autoridad migratoria sólo atinó a explicar que no podía hacer nada *porque el Ministerio Público Federal no quería entregarle los migrantes al INM*.

Este caso se remitió a la oficina regional de la CNDH de Aguascalientes, que al parecer le está dando seguimiento. Como se verá en el último caso analizado en este escrito, es probable que los resultados de esta investigación sean decepcionantes.

4. Privación Ilegal de la Libertad, Discriminación, Maltrato e Injusta Expulsión de una madre hondureña inmediatamente después de haber perdido a su hija no-nata.

Las recomendaciones de la Visitaduría General a cargo del Ciudadano Farah, analizadas arriba, muestran excesivo formalismo, cortedad de miras y una terrible superficialidad frente a graves tragedias. Debe subrayarse aquí que estos asuntos terminaron, por lo menos, en una recomendación de la CNDH. Muchos otros, decenas y centenas de casos, ni siquiera llegan a eso.

En mi calidad de Secretario Técnico de la CEDH-SLP conocí y trabajé el caso del ciudadano potosino Héctor Hernández Cruz y de su mujer hondureña Glenda Hernández Pérez, quienes sufrieron discriminación y otras graves violaciones de derechos humanos en el HOSPITAL CENTRAL del Estado de San Luis Potosí en Mayo de 2007. Este caso, con todo detalle, puede consultarse en la página *www* de la comisión señalada (<http://www.cedhslp.org.mx>).

⁹ De hecho, este incidente ocurre DESPUÉS de la des-penalización de la condición de indocumentado.

En Mayo de 2007, la ciudadana hondureña Glenda Hernández Pérez fue arbitrariamente expulsada de México por el INM pese a que acababa de sufrir un legrado por complicaciones en su embarazo de siete meses y pese a que llevaba una vida de pareja estable y permanente con el ciudadano potosino Héctor Hernández Cruz. La CEDH-SLP llevó el caso en el **expediente de queja CEDH-Q-460/2007** y emitió la **Recomendación 34/2008** de fecha 31 de Diciembre de 2008 contra el HOSPITAL CENTRAL DE SAN LUIS POTOSÍ.

La CEDH-SLP demostró que el nosocomio público indebidamente impidió a Glenda salir de sus instalaciones luego de recuperarse; que el personal de trabajo social alegó que el egreso sólo podía ser autorizado por el INM y que este mismo personal le advirtió a Héctor que **“se había metido en problemas graves”** por haber llevado a una “ilegal” al hospital. Aparte, los empleados del hospital público se refirieron a Héctor como un “peladito”, señalándole a Glenda que “seguramente” su pareja no podría pagar los servicios hospitalarios que ella había recibido. Pese a que Héctor pagó puntillosamente todo lo que le cobraron, las trabajadoras sociales no la dejaron salir del hospital sino varias horas más tarde, y sólo porque nadie del INM había llegado a llevársela para deportarla. Lo que es más grave, una trabajadora social le advirtió a Glenda que si el INM llegaba a preguntar por ella, el hospital le daría todos sus datos, para que fuesen a buscarla a su hogar.

Lo último ocurrió efectivamente. Unos días más tarde, Glenda fue “asegurada” por agentes migratorios, llevada a la estación migratoria de la capital del Estado y deportada en no más de 48 horas. A consecuencia del legrado que había sufrido, Glenda solicitó toallas sanitarias al personal del INM, pero los agentes le contestaron que “este lugar no es hotel.”

Lo más grave: el cuerpo de la hija no-nacida de Glenda y Héctor fue retenido indebidamente por el Hospital Central y nunca fue regresado, quedando en duda tanto su custodia como el uso que se le haya dado.

Glenda, apenas deportada por Tapachula, encontró el modo de regresar a México para reunirse con su esposo potosino. Actualmente han procreado un hijo sano, mismo que fue debidamente registrado. La CEDH-SLP ha acompañado a la pareja en su proceso de regularización migratoria.

Desde el Agosto de 2007 la CEDH-SLP envió desglose de este expediente a la CNDH por lo que se refiere a la actuación de las autoridades federales (INM), en tanto que la comisión estadual se encargaba de documentar los actos del Hospital Central potosino. La CNDH nunca reportó nada sobre el caso a la CEDH-SLP, pese a que durante el año y medio que siguió la comisión estadual mantuvo contacto a través de quien esto escribe y del Lic. Hugo Armando Pérez, de la Visitaduría General cuyo titular era el Ciudadano Farah. En Octubre de 2007 el Licenciado Pérez prometió buscar el caso para informar a la comisión potosina el avance del trabajo en la comisión nacional. No hubo noticias. En Marzo de 2008 se reiteró la solicitud de informes. No hubo noticias. El 17 de Julio de 2008, otra vez a petición telefónica de la CEDH-SLP, el Licenciado Pérez prometió de nuevo lo mismo. En esta última fecha, la Secretaría Técnica del Consejo de la comisión potosina envió al Licenciado Pérez un correo electrónico en el que, entre otras cosas, se le dijo:

Sería relevante que, en seguimiento del convenio de 2003 entre nuestras comisiones, nos coordinásemos para presionar al Hospital Central potosino para que entregue el cuerpecito, debidamente identificado, del no-nato y para que se logre la

regularización de la madre, en beneficio del núcleo familiar que ya se ha formado con potosino. Acaso este último esfuerzo ya se haya iniciado por parte de Ustedes y haya avances. Nuestra comisión ha gestionado y facilitado otras regularizaciones, en casos detectados a través de oficiales de registro civil y otras autoridades estatales.

El 4 de Septiembre de 2008 se volvieron a pedir datos a la Visitaduría General bajo responsabilidad del Ciudadano Farah, otra vez sin resultados. No hubo modo de coordinar los trabajos de ambas comisiones. Cuatro meses más tarde, ya emitida la recomendación de la comisión potosina, el 28 de Enero de 2009, en la Visitaduría General de la CNDH especializada en migrantes nadie parecía saber nada del caso. Se envió la **Recomendación CEDH-SLP 34/2008** al Licenciado Pérez vía electrónica ese mismo día, y una copia certificada por el servicio de mensajería *Mexpost* el día 30 de Enero de 2009. Un mes más tarde, el 26 de Febrero de 2009, las oficinas del Ciudadano Farah y del Licenciado Pérez reportaron que no habían recibido nada. Se remitieron los datos de guía de *Mexpost* de inmediato, y el 5 de Marzo de 2009, finalmente se obtuvieron noticias del modo en que la CNDH atendió el caso de Glenda y Héctor.

De acuerdo a la Lic. Critia León Maciel, de la Quinta Visitaduría General de la CNDH, quien se reportó por encargo del Lic. Armando Torres, se abrió el **expediente 2007/3763/5/Q**; mismo que fue concluido en Noviembre de 2007. La Licenciada León informó que el expediente se envió a archivo desde entonces. ¿Cómo se concluyó el expediente? La CNDH encontró que no se acreditó la violación de derechos humanos en sentido de que Glenda hubiese sido incomunicada antes de ser expulsada; y respecto del modo en que fue realizada el “aseguramiento” de la extranjera se dio vista al órgano de control interno del INM y, al parecer, se le dio orientación al esposo potosino para que diese seguimiento del caso en esa instancia. (La CEDH-SLP entrevistó luego a Héctor y este refirió que nunca le hablaron de la CNDH.) Respecto de la condición de paciente recién operada de Glenda al momento de ser expulsada, la CNDH no analizó nada. La Licenciada León señaló que en la queja no se había hecho argumento en ese sentido y que por eso no se investigó nada sobre el punto. (Estos hechos quedaron asentados en el **acta circunstanciada de hechos ST-09/2009** de fecha 6 de Marzo de 2009.)

He aquí las consecuencias inhumanas del formalismo jurídico obtuso en la defensa de derechos humanos. Como en la “demanda” de protección no decía exactamente qué se debía investigar un detalle, la CNDH no hace nada al respecto. En el caso concreto, de nada sirvió que quien esto escribe recordase a la Licenciada León que el escrito de queja no era producto de la quejosa-víctima, sino una remisión de expediente de la CEDH-SLP, con documentos anexos y detalles explicitados, y que se había mantenido contacto desde la remisión con la oficina del Quinto Visitador General. La Lic. León y su área nada sabían de todo ello. Glenda, convertida en papel, estaba archivada en una bodega desde hacía muchos meses. De hecho, el tanto certificado de la **Recomendación 34/2008** potosina que se le envió a la CNDH, siempre de acuerdo a la Licenciada León, fue recibida y agregada al expediente ya cerrado del caso. Es decir, ¡abrieron el sobre, vieron el nombre y, sin leer más nada, la enviaron al archivo!

Cuando se discutió este punto (la recomendación potosina) con la Licenciada León, ésta preguntó acerca del sentido de la resolución recomendación contra el Hospital Central y se le explicó la ausencia de un marco normativo específico que autorizara al nosocomio a actuar como agente ó representante del INM verificando la legal estancia de los extranjeros

que reciben sus servicios. Se le señaló igualmente que la recomendación potosina encontró que el Hospital Central verifica la situación migratoria, avisa al INM y priva de la libertad a los extranjeros indocumentados a espera de que la autoridad migratoria pase a recogerlos con fines de expulsión. En este punto, la Licenciada León señaló que era legal que se avisara al INM. Esto, ¡en contrario al espíritu y sentido de la **Recomendación General 13/2006** de la propia Visitaduría General en la que ella trabajaba!

5. Conclusiones.

La defensa de los derechos humanos es una lucha a muerte contra los excesos del poder que la sociedad ha entregado ó ha perdido (como quiere Javier Sicilia) ante el Estado-Leviatán. Por ello, en esa lucha, la sociedad no soporta las medias tintas. Por eso los mexicanos están cada día más insatisfechos con sus *ombudsperson* públicos. Nos dice Dresser:

La CNDH está de un lado y la sociedad del otro. José Luis Soberanes con frecuencia se para del lado del poder y no del lado de quienes padecen sus abusos. En lugar de ejercer al máximo su mandato, una y otra vez opta por diluirlo...¹⁰

Hay dos maneras en que los hombres mediocres se acomodan al poder. Una, mediante la obediencia ciega al mando. Esta forma de sumisión es común y hasta exigida por las jerarquías militares y policiales. La otra sumisión la construyen hombres y mujeres aparentemente libres mediante la justificación del mando injusto mediante una lectura interesada de la norma jurídica. Ese es el caso de la Comisión presidida por el Dr. Soberanes y en la que sirvió el Ciudadano Farah. Nos dice Dresser que la CNDH ha documentado magníficamente muchos casos, pero que

... no basta con escuchar, no basta con exhortar, no basta con recomendar. La CNDH también tiene que pelear y con demasiada frecuencia no lo hace. O simula que lo hace. O permanece callada. O adopta una actitud pasiva. O se manifiesta cuando ya es demasiado tarde. ... Se convierte en observador cuando debería ser protector, porque para eso se le dan los recursos monumentales con los que cuenta.¹¹

Los casos que he analizado en este ensayo demuestran lo complejo de la simulación jurídica de la defensa de derechos humanos.

La **Recomendación 17/2007**, aparenta ser severa y condena al INM por dejar de cumplir su Reglamento, ¡pero no nos dice que el problema no es el reglamento, sino la actitud tontamente persecutoria del Instituto frente a la masiva migración centroamericana! Cuando señalé esta aberración a la delegada del INM en San Luis Potosí, de inmediato ella reviró señalando que mi posición era radical y peligrosa, puesto que *México perdería control sobre su territorio*. Ante esto, le recordé que el INM logra “asegurar” un porcentaje muy reducido de los migrantes centroamericanos, acaso a un 15% ó a lo mucho a un 30%, agregando que eso significaba que la actual política persecutoria dejaba en el descontrol hasta un 85% del fenómeno migratorio.

¿No sería mejor ayudar a esos seres humanos en su difícil tránsito por México, estableciendo albergues públicos, como hizo el Ayuntamiento perredista de Ecatepec? De

¹⁰ Dresser, op.cit.

¹¹ Loc.cit.

hecho, la asistencia a estas personas en grave estado de vulnerabilidad es una obligación dura de la asistencia social, e incumplir esa obligación es una gravísima violación de derechos humanos y materia del delito de *abandono de persona* en muchas entidades. (Ni la CNDH ni las comisiones estatales han entrado en esto.) Y establecida una red de albergues públicos y de la sociedad civil en la ruta de los migrantes, ¿no sería factible establecer un registro voluntario de los migrantes que los usen? Muchos agradecerían este sistema (siempre que no sea obligatorio y se maneje adecuadamente) como un mecanismo de seguridad para ellos y sus familias. Es casi seguro que este sistema liberal y solidario proveería al INM con información mucho más seria que la que tiene ahora. Eso sería un mejor control de nuestra soberanía. (El manejo de esa información debe ser transparente, responsable y no represivo.) Ante esta propuesta, tanto la delegada del INM como otras autoridades federales, estatales y municipales alegaron que era “peligrosa” porque fomentaría la migración y el objetivo es obstaculizarla. Por supuesto, lo que estos funcionarios no entendían, ó no querían reconocer, es que obstaculizar la migración centroamericana al norte no es una política mexicana, ni beneficia al interés nacional mexicano, sino al de los Estados Unidos de América. Por eso, al final de cuentas, aunque el INM se quejara de las recomendaciones de la Quinta Visitaduría General del Ciudadano Farah, prefería el tono de las críticas de la CNDH, que se quedan en la forma y no entran a los verdaderos problemas.

Parecería entonces que la intención última del formalismo estricto de las recomendaciones del Ciudadano Farah no es la defensa de los migrantes, sino aparentar la defensa, al tiempo que los verdaderos problemas quedan sin atender. Ello explicaría por qué la **Recomendación General 13/2006** ha tenido tan poco seguimiento y se viola tan seguido en todos los niveles de gobierno. Y ello explicaría también por qué sólo casos que pueden “volverse nota” en los medios masivos de comunicación como los migrantes explotados de Tapachula se concluyen con recomendación; mientras que casos poco notorios, en los que sólo hay “tres peladitos” involucrados, como el de Glenda, Héctor y su hija no-nata, se convierten en papel y se archivan en una bodega oscura.

*Soledad de Graciano Sánchez (Agrarista), San Luis Potosí, México.
9 de Octubre de 2009.*