PROTOCOLO DE ATENCIÓN A MIGRANTES VÍCTIMAS DEL DELITO Y DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

Tesis presentada por

Heriberto García García

Para obtener el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Tijuana, Baja California, México 2018

El Colegio de la Frontera Norte

Liberación de tesis

Maestría en Estudios de Migración Internacional

Por este medio hago constar que la versión final del trabajo de tesis que detallo a continuación se apega al Manual para la presentación de tesis para los programas de posgrado de El Colef y cumple con la calidad académica para ser presentado y defendido en un examen de grado.

Nombre del estudiante: Heriberto García García

Título de la tesis: Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos

Lector 1: Dr. José Ascención Moreno Mena

Lector 2: Dra. Alejandra Castañeda

Opción de fecha 1 _____ Opción de fecha 2 _____

Tijuana, Baja California a de de 2018.

DRA. MARÍA DOLORES PARIS POMBO

“La migración es un fenómeno tan complejo en sus causas y efectos, que saca lo mejor y lo peor de ser humano”

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis abuelos Rito García y Esther Moriel de Garcia, migrantes de retorno y, a Ignacio García y Angelita Barba, migrantes también, que llegaron a estas tierras en busca de mejores oportunidades; a ellos, gracias por su ejemplo de honestidad y trabajo, que forjaron en mi, junto con mis Padres Heriberto y Carmen García, el amor y compromiso por mis raíces y mi familia.

A mis hijos Heriberto Alfonso, Dafne, Camila y Ximena, con mi amor profundo y gratitud por ser mis Maestros de vida.

A mi esposa, por su paciencia y apoyo para alcanzar mis metas.

A quienes han asumido como proyecto de vida la defensa, atención y protección de los migrantes que por necesidad han tenido que dejar sus hogares para buscar mejores oportunidades de vida. Gracias por dar lo mejor de si.

A ti migrante, que, como único equipaje, cargas con tus sueños a cuestas, arropados por la tolerancia al abuso de poder y la injusticia que asumes como el peaje que hay que pagar por migrar. Perdón por aquellos que en su ignorancia, indolencia y temor te victimizan.

Agradecimientos

Al Colegio de la Frontera Norte, institución de excelencia, gracias por abrirme sus puertas, alcanzando un sueño largamente anhelado; a sus Directivos, Maestros, personal administrativo y de apoyo, gracias por su generosidad y calidez.

A mis Maestros de la Especialidad y la Maestría, gracias, en especial a los Dres. María Dolores Paris Pombo, José Ascención Moreno Mena y Alejandra Castañeda, por su apoyo y guía en el trayecto de este proyecto académico.

Resumen

El presente trabajo de intervención, denominado "Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito y de Violaciones a Derecho Humanos", tiene como objetivo el contribuir al acceso a la justicia de migrantes que han sufrido la comisión de algún delito o la violación a derechos humanos, a través de la documentación eficiente del hecho delictivo o violatorio de derechos humanos y su posterior denuncia ante las autoridades competentes, dándole el seguimiento jurídico que permita el acceso de todos los derechos que como víctima le asisten al migrante.

La documentación del delito o de la violación se realizará independientemente del lugar donde se haya cometido el agravio

La metodología empleada fue Exploratoria y Descriptiva, llegando a la conclusión que las autoridades tienen un deber constitucional de respetar un conjunto de principios que permitan al gobernado gozar de todos los derechos y garantías que el orden jurídico mexicano y el derecho internacional de los derechos humanos le asignan.

La falta de acceso a la justicia que contribuye a la impunidad, es un problema estructural, donde el principal ingrediente es el factor humano con el que hay que incidir para acceder a niveles de justicia.

Debida Diligencia. Este concepto se refiere a un principio acuñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que se refiere a la posibilidad de que a un estado miembro se le pueda fincar responsabilidad internacional por hechos cometidos por actores no estatales. Este principio establece la obligación del estado de ser diligentes en la investigación de violaciones graves a derechos humanos.

Acceso a la Justicia. El acceso a la justicia, se constituye en un derecho consagrado en la Constitución Mexicana y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que garantiza la existencia de instituciones para permitir una justicia, pronta y expedita.

Protocolo. Es un documento que establece un conjunto de reglas que se deben seguir para alcanzar determinados objetivos o establecer de manera indubitable una meta. Se traduce en un manual de procedimiento para documentar de manera fehaciente un evento.

Report

This intervention paper, called "Attention to Crime and Human Rights Violation Immigrants Protocol" aims to contribute to the access to justice by immigrants who have suffered from a crime or human rights violation, through the correct documentation of the crime or human rights violation and its complaint to the authorities, providing the legal follow up that allows the access of every right that the immigrant is entitled to, being the victim.

The documentation of the crime or the violation will be carried out with disregard for the place where the fault was committed. The methodology for this work was both exploratory and descriptive, arriving to the conclusion that the authorities have a constitutional duty to respect the principles that allow the citizen to be protected by all the rights and guarantees that the Mexican justice system and International Human Rights Law provide.

The lack of access to justice which contributes to impunity, is a structural problem, where the key ingredient is the human factor, which must be considered to access to different levels of justice.

Due diligence: This concept refers to a principle stated by the Interamerican Court of Human Rights and refers to the possibility for a member state to be attributed with international responsibility by acts carried out by non-state actors. This principle establishes the obligation of the state to be diligent in the investigation of severe violations to human rights.

Access to justice: The Access to justice constitutes a right contained in the Mexican Constitution and the American Convention on Human Rights, which guarantees the existence of institutions to allow a quick justice.

Protocol: A document that establishes a series of rules that must be followed in order to reach certain objectives or to establish a certain goal. It translates to a proceedings manual to faithfully certify an event.

Índice

	Pág.
Introducción	9
I. Capitulo teórico/conceptual	15
II. Capitulo Contextual	23
III. Desarrollo	40
a. Identificación del problema	40
b. Diagnóstico	41
i. Análisis de involucrados	42
ii. Análisis de objetivos	50
c. Selección de la alternativa óptima	50
IV. El Protocolo	59
a. Población Objetivo	59
b. Estructura del Padrón	61
c. La Base Legal	63
d. La Gestión	71
V. Resultados	92
VI. Comentarios finales y recomendaciones	93
VII. Bibliografía	95
VIII. Anexos	98

Introducción

A manera de introducción, podemos destacar que el Proyecto de Intervención propuesto se refiere a un *"Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos,"* cuya idea original se centraba en la posibilidad de ser parte de una serie de documentos que sirvieran de guía a los servidores públicos encargados de la seguridad pública, la prevención y la persecución del delito; así como la administración de justicia; sin embargo, y en el transcurso de su diseño y elaboración y con el apoyo de los asesores de tesis, se fue modificando su estructura y fin, hasta quedar como se ha presentado para su revisión y eventual aprobación.

Dos fueron los cuestionamientos de los asesores de la presente tesis que reorientaron su contenido y finalidad; la primera de ellas, más que un cuestionamiento, fue una propuesta de la Dra. Dolores Paris Pombo, quien sugirió que se agregara un apartado que diera sustento a la propuesta de este protocolo, y que se basara en una investigación acerca de la victimización de migrantes localizados en el estado de Baja California; lo que evidentemente vendría a fortalecer los planteamientos de este protocolo y que además, arrojaría datos acerca de los tipos de delitos que con mayor incidencia sufren los migrantes entrevistados en Baja California, independientemente que el delito no se hubiese cometido en este estado de la república.

Atendiendo a la sugerencia de la Dra. París Pombo, se inició el levantamiento de entrevistas a migrantes localizados en casas de atención a migrantes, lugares en los que resultaba más seguro y confiables para los propios migrantes entrevistados, el poder compartir su experiencia como víctimas de la comisión de ilícitos o de violaciones a derechos humanos; sin embargo, a partir del mes de mayo de 2016, emergió en el escenario de la migración, la inesperada llegada de migrantes provenientes de América del Sur, de origen Africano y Haitiano, a quienes se les ha llamado "Migrantes extra continentales", sumándole a la segmentación de la clasificación de los migrantes.

Este arribo inesperado, del que se hablará más adelante, abrió una nueva perspectiva de la victimización del migrante, toda vez que, la exploración que se realizó en paralelo con el diseño del presente "Protocolo", arrojó preliminarmente, que los migrantes afrodescendientes originarios de Haití que ingresaron al país de manera regular; han sido víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, en menor cantidad e intensidad que migrantes irregulares de origen centroamericano, que en muchos de los casos son víctimas de delitos contra la vida, la salud y la libertad personal; esta conclusión preliminar, nos indica que la condición de migrante no regular, los arroja a las manos de la delincuencia, principalmente la delincuencia organizada.

Ante este inesperado escenario, se tomó la decisión de postergar la investigación de campo, debido fundamentalmente a que se refería a un hecho inédito que sin duda abriría nuevos retos para la sociedad civil organizada y para el propio gobierno, evidenciando que el Estado Mexicano en su conjunto se vio rebasado en todos los sentidos, desde su capacidad de gestión de la migración, como en su capacidad de respuesta ante una eventual crisis humanitaria ante la llegada de flujos migratorios que de manera poco clara, distinguía entre migrantes centroamericanos y los llamados "extra continentales".

Así mismo, preliminarmente, nos llevó a la conclusión que las autoridades migratorias mexicanas, asumieron un rasgo humanitario selectivo, ya que, para bien, se admitió a migrantes de origen africano y haitiano dándoles un estatus migratorio, pero para los migrantes centroamericanos, continúa una férrea persecución migratoria, lo que los expone a graves riesgos frente a la delincuencia organizada y los abusos de poder de las autoridades.

Igualmente, este inesperado flujo migratorio, dejo al descubierto la falta de comunicación entre los distintos órdenes de gobierno, ya que las autoridades estatales y municipales no fueron anticipadas por el Instituto Nacional de Migración, de la llegada a Baja California de un número importante de migrantes afrodescendientes, todos, con la intención de solicitar asilo a los Estados Unidos de América, tomando a Baja California como sala de espera de sus trámites migratorios con la Unión Americana.

Respecto a la victimización del migrante y como se exponía líneas arriba, el primer resultado aparente, es que la comunidad afrodescendiente ha sido victimizada en menor grado de violencia, siendo los delitos que más han sufrido los de orden patrimonial, como la extorsión, el fraude, etc., relacionados con sus trámites migratorios frente a las autoridades norteamericanas y su posterior decisión de permanecer en nuestro país, y por otra parte, la comunidad migrante centroamericana sufre la grave victimización principalmente por su condición de migrante "irregular". Esta hipótesis, merecerá un estudio futuro a profundidad con una mayor cobertura.

El otro cuestionamiento a la idea original de este Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos, fue por parte del Dr. José Asunción Moreno Mena; quien preguntó de manera directa; ¿Cuál es la diferencia entre este protocolo que planteas, a los ya existentes?

Sin duda, estos planteamientos de los asesores de tesis, fueron determinantes para entrar en una reflexión acerca de la utilidad real de un documento que plantea la efectividad de los derechos humanos, en este caso de los migrantes; por lo que se llegó a la siguiente conclusión que es importante dejar patente:

El presente *"Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos",* no va dirigido a la autoridad como se había planteado inicialmente, por los motivos que más adelante se expondrán; el destinatario de este protocolo, es la sociedad civil organizada, que brinda apoyo, acompañamiento y asistencia a la población migrante, a efecto de que, con la colaboración de estudiantes de psicología, trabajo social y derecho, entre otros, sea una guía para la exigibilidad de los derechos de migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.

Si hay un sector de la sociedad que históricamente se ha desdoblado en atención y apoyo a la población migrante, son las organizaciones de la sociedad civil, que a través de los años, se han especializado en la atención a migrantes en sus diversas necesidades, que además,

en muchos de los casos, han logrado niveles de profesionalización creando redes de colaboración local, nacional e internacional, que sumados a la sensibilidad y respeto a la dignidad del y la migrante, han logrado constituirse en el rostro humano del fenómeno migratorio, por lo que este protocolo se elabora pensando en que de manera conjunta con estas organizaciones, contribuya a la formación de operadores que efectivicen el sistema de derechos humanos, en sus diversos ámbitos de competencia, desde el local, hasta el internacional, pasando por el nacional y el interamericano.

Como se dijo líneas arriba, la pretensión de esta propuesta, es contribuir a la formación de operadores de un modelo de derechos humanos, que de manera formal se potencializó en nuestro país a partir de la reforma de junio de 2011, pero que en los hechos no ha generado un cambio a favor de las personas en sus derechos humanos; la delincuencia ha crecido y se ha tornado más violenta; son incontables las historias de impunidad y corrupción gubernamental que incluso han provocado el desplazamiento de connacionales amenazados por la violencia que impera en diversos estados de la república.

Bajo esta tesitura y desde una perspectiva integral e integradora, este protocolo pretenderá documentar y contribuir a la efectividad de los derechos humanos, no solo en la seguridad personal de los migrantes, sino que, además, de manera transversal llegar a incidir en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales de la población migrante, si consideramos los siguientes aspectos:

En primer término, hay que recordar que, a pesar de que la reforma ocurrió en el año 2011, México se encuentra en tránsito hacia lo que autores como Miguel Carbonell y Pedro Salazar han denominado un "Nuevo paradigma de Derechos Humanos", a partir, precisamente de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

En dicha reforma constitucional, se reformaron y adicionaron 11 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, siendo el artículo 1º, el que sufrió una adición sustancial al incorporar una serie de principios rectores de los derechos

humanos, así como obligaciones y deberes atribuibles a todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias y al Estado mexicano, respectivamente.

Dichos principios, tienen la finalidad en su conjunto, de influir en la interpretación de los derechos humanos, es decir, incluye una serie de principios hermenéuticos, que se suman a los criterios interpretativos tradicionales y que buscan en su conjunto, armonizar derechos y garantías contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Tratados Internacionales suscritos por México, en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tienen el carácter de jurisprudencia y en las opiniones consultivas de la misma Corte Interamericana que forman parte del *corpus juris* del propio sistema interamericano de derechos humanos; entre otras fuentes internacionales de derechos humanos.

Entre los principios que vienen a configurar una nueva forma de entender y atender los derechos humanos, destaca el principio pro-persona, acompañado de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, consagrados en el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional.

En el caso que nos ocupa, cabe destacar el papel que juega el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, que se conjuga con el de integralidad de los mismo y que se refiere a que todos los derechos humanos deben ser observados sin jerarquía unos con otros, es decir, los derechos civiles y políticos, así como los derechos sociales, económicos y culturales tienen la misma jerarquía.

Jack Donnelly, citado por Vázquez y Serrano (2011), en su colaboración con el artículo *"Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica,"* publicado en el libro "La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma", coordinado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar dicen:

"En este sentido, Jack Donnelly sostiene que el modelo de la Declaración Universal considera de forma holística a los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como una estructura indivisible, en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros".

En segundo término y en las mismas coordenadas, se encuentra lo establecido por el Centro de Información de Naciones Unidas, que en lo sustancial diseña un concepto de desarrollo social integral, al señalar que:

> "…muchos otros problemas sociales sólo se pueden enfrentar de forma efectiva a través de la cooperación internacional. Como ejemplos de estos problemas podemos mencionar la migración forzada o el uso indebido de drogas, la delincuencia organizada y la propagación de enfermedades." Organización de Naciones Unidas. 2007. Desarrollo Social.

En este orden de ideas, entendemos que la violación de un derecho a la seguridad jurídica como el no acceso a la justicia, contribuye a la impunidad y en la repetición de hechos delictivos, en este caso, contra la población migrante, amén de otras violaciones a derechos humanos que si bien es cierto no entran al terreno de la comisión de ilícitos, si son acciones u omisiones que agravian a este grupo de migrantes en sus muy diversos segmentos, ya sean migrantes en cualquiera de sus cuatro direcciones; Norte-Norte, Sur-Sur, Sur-Norte y Norte Sur, según lo establece el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013. Organización Internacional de las Migraciones. OIM. 2013

El conocimiento de los antecedentes del fenómeno migratorio desde sus causas y efectos, las condiciones sociales, económicas y políticas que en este momento existen y que son altamente cambiantes y la realidad que viven los migrantes en su proceso, nos imponen el compromiso de diseñar un protocolo sustentado en información fiable, obtenida de primera mano en un escenario de confianza y seguridad, que contribuya a llevar los casos que el o la migrante acepten en ser llevados a la autoridad, y que dentro de los nuevos parámetros

constitucionales y legales nos lleven a garantizar el acceso a la justicia con las consecuencia de reparación y no repetición de los hechos violatorios de derechos humanos.

Para garantizar el acceso a la justicia desde una visión holística, el estado mexicano y sus autoridades cuentan con un conjunto de garantías, que en su conjunto pueden contribuir a mejorar las condiciones de los migrantes en particular y del conjunto de la sociedad en general, que también sufre de la victimización por parte de la delincuencia y de la falta de acceso a la justicia.

Estas garantías las podemos clasificar en:

1. Garantías Constitucionales o normativas.
2. Garantías Jurisdiccionales.
3. Garantías Institucionales, y
4. Garantías Internacionales.

Cada una de este conjunto de garantías, representa una posible acción que los gobernados pueden emprender para logra la efectividad de los derechos humanos y lo que líneas adelante serán analizadas en particular.

I. Capitulo Teórico/Conceptual

Para el diseño del marco teórico, se han revisado informes relacionados con la victimización en general y en particular la de migrantes, elaborando un cruce de información con leyes nacionales aplicables en materia de seguridad y justicia y en particular con la situación de los migrantes, así como del contenido de sus derechos y las garantías que como personas les asisten.

Otra fuente de información es el contenido de opiniones consultivas y jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que vienen a ampliar la cobertura de protección de los derechos de los migrantes y sus familiares.

Especial relevancia tiene la revisión y análisis de los principios incorporados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su origen en jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; así como la interpretación que la Corte Mexicana ha realizado de esos principios recientemente incorporados en nuestro derecho interno.

Igualmente, particular relevancia tienen los expedientes que se han abierto con motivo de sentencias dictadas por la Corte Interamericana contra México, concretamente en el caso de Radilla Pacheco vs México, que ha tenido grandes consecuencias en la cobertura y efectividad de los derechos humanos en nuestro país.

Cabe destacar que la misma reforma constitucional de 2011, incluyó en sus artículos transitorios, una serie de obligaciones a cargo del poder legislativo, al señalar plazos para la creación y adecuación de normas jurídicas armonizadas con la reforma constitucional; lo que en los hechos no ha ocurrido, por lo que nos encontramos ante una omisión legislativa que no contribuye a la efectividad de los derechos y garantías incorporadas en la constitución.

Para los efectos de la Metodología del Marco Teórico, podemos definir la situación problema como:

"Falta de un acceso a la justicia de los y las migrantes víctimas del delito y de la violación a derechos humanos, que concluya con una sanción a los responsables y la reparación integral de sus derechos".

Al identificar que uno de los factores que propician la impunidad particularmente contra los migrantes, es la desconfianza, desconocimiento y temor para denunciar y, suponiendo que se efectúe ésta, hacen su aparición la falta de atención y seguimiento de la denuncia; una alternativa de solución es la elaboración de un protocolo de atención, con indicadores de gestión y supervisión que permitan alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en el

ejercicio gubernamental, particularmente en el área de procuración y administración de justicia.

Es de todos conocido que el rezago en las agencias investigadoras, desplaza las denuncias de victimas que no están presentes para exigir una investigación completa y transparente, por lo que es necesario establecer una atención prioritaria, de calidad y calidez para víctimas que sean identificadas como migrantes y elevar los estándares de protección de los programas y acciones de gobierno que atienden a población migrante.

Si se logra la implementación de estos protocolos de atención, estaremos generando los elementos para incorporar acciones en el ámbito de la prevención, al identificar los factores de riesgo y los factores criminógenos que influyen en la criminalidad contra los migrantes y sus efectos secundarios.

El generar las condiciones de confianza en las instituciones encargadas de la investigación de delitos, propiciará un incremento de denuncias que permitirá disminuir la cifra negra de la criminalidad que alimenta la impunidad y de esta manera identificar *modus operandi* de la delincuencia común y organizada, conocer las principales motivaciones para emprender el proceso migratorio y cuáles son las autoridades más señaladas por la comisión de ilícitos o por omisiones en su deber jurídico de investigar y sancionar a los responsables, con la consecuente reparación de daño a la víctima y la garantía de no repetición.

Las preguntas que nos debemos plantear son:

1. ¿Que autoridades con las más señaladas por la comisión de ilícitos o por omisiones en la prevención, persecución y administración de justicia?
2. ¿En qué zonas del país se cometen delitos contra migrantes con mayor frecuencia y en cuales violaciones a sus derechos humanos?
3. ¿En qué momento ocurre la comisión del delito o la violación al derecho humano, antes o después de iniciar el proceso migratorio?

4. ¿La comisión del delito o la violación al derecho humano determino la decisión de migrar?

Ahora bien, este protocolo de atención es viable, ya que la demarcación territorial donde se pretende realizar, está caracterizada por ser una zona de migración de origen, tránsito, destino y retorno, por lo que su aplicación permitirá cumplir los extremos de la garantía de seguridad jurídica a favor de la población migrante presente en este espacio de aplicación e influencia, matizado este abordaje desde la concepción de la seguridad humana, que de acuerdo a Karlos Pérez de Armiño, en su obra "El concepto y el uso de seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", citado en el "Protocolo de Actuación" para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice:

> El concepto de seguridad humana abarca las siguientes características: i) la seguridad debe centrarse en las personas; ii) la seguridad de las personas se ve amenazada no sólo por la violencia física, sino por otras amenazas a la subsistencia en condiciones de dignidad; iii) la seguridad humana no puede alcanzarse mediante las armas, sino por medio de cooperación y arreglos políticos.
>
> El concepto de seguridad humana propone que se brinden oportunidades y condiciones dignas de vida a la población migrante, lo cual requiere reconocer sus aportes y adoptar enfoques regionales para el tratamiento de la migración, teniendo como centro la dignidad de la persona. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015).

Según el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional. México, D.F: Suprema Corte de Justicia de la Nación (2004), este concepto, descansa, desde nuestro punto de vista, en dos pilares fundamentales; en la dignidad de la persona y en la integralidad de los derechos humanos; es decir, no en una visión segmentada de los derechos, como podría ser el derecho

a la seguridad, a la libertad o a la igualdad, sino desde una perspectiva de complementariedad de los mismo, por lo que la construcción de la seguridad humana, implica la ejecución de acciones integrales e integradoras.

En este orden de ideas,

A partir de que el fenómeno migratorio es un fenómeno segmentado, debemos abordar su problemática desde diversas perspectivas y atendiendo a las circunstancias particulares del migrante, ya sea migrante de origen, en tránsito, en su lugar de destino o de retorno, por lo que para el caso que nos ocupa, habremos de centrar nuestro análisis del problema en esas cuatro circunstancias pero limitándola en primer instancia al ámbito territorial de Baja California, en el entendido que la propuesta de aplicación se realizará en esta entidad federativa, lo que permitirá tener una "radiografía" de la victimización del migrante, a través del "Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito o de Violaciones a Derechos Humanos", que buscará irse aplicando de manera progresiva en otras entidades federativas.

Finalmente, una duda que subyace en el diseño de este protocolo de atención a migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos es, ¿qué aportación hace a la solución de un problema como lo es la falta de acceso a la justicia de migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos? ¿Que diferencia habría entre este protocolo y otros protocolos ya existentes?

Efectivamente, habría que señalar qué contribución real puede aportar este protocolo y este sería fundamentalmente que no únicamente pretende incidir en el "Que" de los derechos humanos de los migrantes, con énfasis en la seguridad jurídica; sino que pretende generar una plataforma que incida en el "Cómo" de la efectividad de los derechos humanos de los migrantes a través de la instrumentación de este protocolo, poniendo a disposición de los organismos de la sociedad civil, herramientas para hacer exigible el puntual cumplimiento de los derechos de las víctimas.

El seguimiento puntual de las denuncias que se presenten ante las autoridades competentes, pondrá a prueba la disponibilidad, capacidad técnica y voluntad de las autoridades, en primera instancia investigadoras y posteriormente impartidoras de justicia.

Igualmente, se involucrará a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que nace a partir de la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013 y que, en sus artículos séptimo y octavo transitorios, establecía la obligación a cargo de los Poderes Legislativos locales, de armonizar en un plazo de 180 días, a partir de su publicación (9 de enero de 2013), los ordenamientos locales relacionados con la Ley General de Víctimas; así como de reformar las Leyes y Reglamentos de las instituciones que presten atención médica; esta obligación legal impuesta por Decreto, en Baja California, no se cumplió en los términos señalados, sin embargo en fecha 18 de septiembre de 2018, fue aprobada por el pleno de la XXII Legislatura del Estado de Baja California, el Dictamen número 45 de la Comisión de Justicia, que contiene iniciativa que crea la Ley de Víctimas para el estado de Baja California, la cual será motivo de un breve análisis líneas adelante.

Ahora bien, en este mismo orden de ideas, la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, ha transitado por dos reformas legales a saber, la primera, publicada el 3 de mayo de 2013 y la segunda y más reciente, del 3 de enero de 2017.

Ambos Decretos, incluían sendos artículos transitorios que imponían obligaciones a los Congresos locales; veamos los más relevantes.

1º. Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2013, que en sus artículos segundo y tercero transitorio estableció que:

"Artículo segundo. – Para los efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 21 de la Ley General de Víctimas, el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, contarán con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda."

"Artículo Tercero. – Todas las autoridades, de los distintos órdenes de gobierno, relacionados con el cumplimiento de esta Ley, deberán adecuar su normatividad interna para efectos del cumplimiento del Artículo Noveno Transitorio de la ley vigente."

2º. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017, que en sus artículos Noveno y Décimo transitorios de dicho decreto, establecen:

"Noveno. - En un plazo de 80 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas y presupuestales conforme a lo dispuesto en el presente Decreto."

Por su parte el artículo Décimo transitorio señal:

"Décimo. – Las entidades federativas en un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán integrar su Comisión de Atención a Víctimas."

Es decir, el Decreto del 3 de enero de 2017, que es más preciso y contundente al señalar la obligación de las legislaturas estatales, para que en el término de 90 días a partir de la entrada en vigor del citado Decreto (3 de enero de 2017), se modificaran las leyes y presupuestos, además de integrar las Comisiones de Atención a Víctimas, en Baja California, como en la mayoría de las entidades federativas, no se cumplió con esta obligación.

Ante tal situación, cuando menos el Congreso de Baja California, se encontraba ante la posibilidad de ser señalado como autoridad responsable por su omisión legislativa, lo que

traería como consecuencia que las víctimas no encontraran una respuesta institucional a sus derechos, particularmente cuando nos encontramos ante el deber legal del Estado Mexicano, de otorgar las garantías legales e institucionales que aseguren el goce de los derechos humanos.

Esta omisión legislativa se vio resuelta como ya se dijo, con la aprobación de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, el día 18 de septiembre de 2018, faltando por el momento la publicación de dicho decreto por parte del Ejecutivo del Estado.

Por su parte, el artículo primero constitucional, establece en su párrafo tercero que: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por otra parte, como ya se mencionó, se realizó una exploración del fenómeno migratorio que nos llevó a las primeras conclusiones preliminares, de que la condición migratoria irregular, expone en mayor grado e intensidad a los migrantes a sufrir la comisión de ilícitos y violaciones a derechos humanos.

Además, se ha recurrido a la descripción de situaciones fácticas de la situación de los migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, gracias a informes y estudios que se analizaron en este trabajo de intervención; finalmente, habremos de realizar una confrontación entre los principios, valores y normas de derecho interno como internacional, y la lastimosa realidad de los migrantes, debido a la omisión y negligencia de las instituciones encargadas de la seguridad, procuración y administración de justicia.

II. Capitulo Contextual

A mayor abundamiento, cabe destacar el reciente informe del Índice Global de Impunidad México IGI-MEX (2016), realizado por la Universidad de Las Américas Puebla, el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla y el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia; que entre sus conclusiones señala que el índice de impunidad en México alcanza el 99%:

> "… (delitos consumados) en perspectiva con la cifra negra (delitos que no fueron denunciados por los ciudadanos) arrojaría que la impunidad simple y llana, entendida como delito sin castigo, estaría en los márgenes del 99% en México. Es decir, menos del 1% de los delitos en México son castigados". IGI-MEX. (2016)

¿Cómo podemos entonces vincular este escandaloso índice de impunidad con el bienestar social y económico de la población, en este caso focalizándonos en la población migrante? El mismo estudio sobre el índice global de impunidad en México lo señala, al establecer:

> "Bajar los índices de impunidad repercute en un mayor bienestar económico. Los estados que bajen sus índices de impunidad serán mayormente susceptibles a la recepción de inversiones del sector privado, alentarán el establecimiento de empresas pequeñas y medianas, generando mayor número de empleos y mejorando los niveles de bienestar económico de su población. IGI-MEX 2016.

Bajo esta tesitura es en la victimización por la comisión de ilícitos, donde se acentúan los riesgos de los migrantes en su paso por México, tal y como lo señala el Programa Especial de Migración 2014-2018, que señala:

"En los últimos años se ha observado una diversificación de las actividades del crimen organizado, extendiéndose del narcotráfico hacia otras actividades ilícitas. Las organizaciones criminales han encontrado en las rutas migratorias, dentro y fuera del

territorio nacional, la oportunidad para realizar secuestros, extorsiones, asesinatos, trasiego de armamento, incorporación forzada a la delincuencia organizada, trata de personas, agresiones sexuales y cobro de cuotas por uso de medios de transporte."

Finalmente, podemos concluir con lo señalado por la Organización Internacional de las Migraciones en su Informe sobre Migraciones en el Mundo 2013; que ha puesto el acento en un enfoque más holístico en la medición del desarrollo, al fijar un mayor interés en la medición de la felicidad y el bienestar y percepción del bienestar como nueva forma de medir el progreso de la sociedad.

Ahora bien, problematizar a la luz de un *"Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos*, nos lleva a valorar las coincidencias en los índices de impunidad que reflejan estudios como el "Índice Global de Impunidad México IGI-Mex 2016" ya invocado, y la "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016", que establece:

La ENVIPE, estima que en 2015 se denunció el 10.5% de los delitos, y para los cuales el Ministerio Público inició Averiguaciones Previas o Carpeta de Investigación en 59.6% de los casos. Durante 2015 se inició averiguación previa en el 6.3% del total de los delitos. Lo anterior, representa un 93.7% de delitos donde NO hubo denuncia o NO se inició averiguación previa. Según la encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE. 2016)

Podemos concluir que a nivel nacional existe una generalizada impunidad, lo que propicia un elevado índice de inseguridad pública, lo que además contribuye a una percepción social de inseguridad e injusticia.

Este escenario de inseguridad se ve aderezado con una escalada de violencia en puntos focalizados del país, como son los estados de Tamaulipas, Michoacán, Guerrero, Sinaloa y Baja California y que igualmente impacta gravemente a la población migrante.

Ahora bien, también desde sede internacional, México ha sido señalado por violaciones a derechos humanos, tal es el caso de las "Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Sr. Zeid Ra´ad Al Hussein y Respuesta del Estado mexicano", que se pudiera dividir en dos momentos a saber; en octubre de 2015, en su declaración al término de su visita oficial a México y, en el mes de octubre de 2016, fecha de la publicación de las precitadas "Recomendaciones".

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Sr. Zeid RaÁd Al Hussein, en lo sustancial, en fecha octubre de 2015, menciona que, durante su visita a México, se reunió con altas autoridades del Estado y reconociendo que:

En el transcurso de estas reuniones, fui informado de significativos avances constitucionales y legales hechos durante los últimos cuatro años. Estos avances incluyen reformas constitucionales relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública, el combate a la corrupción, la desaparición y la tortura. Las nuevas legislaciones incluyen la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Ley General de Víctimas, la Ley de Amparo y más recientemente la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Código Federal de Procedimientos Penales (sic). Zeid R. A. (2016). *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Sr. Zeid Ra´ad Al Hussein y Respuesta del Estado mexicano*. Según la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2015).

Ahora bien, como se mencionó líneas arriba, una situación que hasta hace unos meses era totalmente imprevisible, fue la llegada particularmente al Estado de Baja California, de migrantes de origen africano y haitiano que ingresaron al país de manera legal con permisos de estancia temporal por parte del Instituto Nacional de Migración (INM), con la finalidad de solicitar su ingreso a la Unión Americana vía Asilo, lo que ha generado la llegada de grandes cantidades de hombres, mujeres y niños que requieren de atención humanitaria como alimentación, hospedaje y atención médica que como siempre, la iniciativa fue

tomada por la sociedad civil organizada, quien en primera instancia proveyó de estos servicios ante la pasividad y lentitud de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

En este caso, para quienes comulgan con el respeto irrestricto a los derechos humanos, el problema no es que lleguen a nuestro país y en particular a nuestro estado migrantes que no representan ningún peligro o amenaza a la cotidianidad de nuestro estado, que, dicho sea de paso, se encuentra convulsionado por la violencia, las adicciones, la delincuencia común y organizada y no precisamente por los flujos migratorios que llegan a nuestra entidad.

Lo destacable por sus consecuencias, es que el Instituto Nacional de Migración, tenía conocimiento del destino final y la ruta que habrían de seguir los migrantes de origen haitiano que ingresaron por el sur del país y que tenían como destino nacional, el Estado de Baja California, para desde aquí gestionar su eventual ingreso legal a la Unión Americana, habiendo sido omisos en compartir dicha información de manera oportuna, tanto con las autoridades estatales y municipales, como con los organismos de la sociedad civil que finalmente han sido los que han dado la cara para brindar alojamiento, y alimentación en una primer instancia y, realizar las gestiones administrativas en un segundo momento, tales como regularización migratoria, acceso a educación para los menores y atención médica.

Dicha omisión es atribuible a las autoridades centrales del Instituto Nacional de Migración, como a los responsables de dicha instancia gubernamental en Baja California; lo que deja al descubierto un desconocimiento, indolencia y desprecio a las entidades ya señaladas, pero fundamentalmente a los migrantes que han llegado por miles a Baja California.

Ahora bien, más allá de que la sociedad se ha volcado en apoyo humanitario a estos migrantes y que en definitiva es un bálsamo a su precaria situación, en lo que debemos incidir es en las causas que generan estos flujos migratorios, violentando un derecho fundamental que es el derecho a “No Migrar”, cuando la migración se convierte en la única opción de sobrevivencia.

Así lo señala Valeria Llamas, en su colaboración "Seguridad humana y movilidad humana", en el número 63 de la Revista IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos:

"El primer derecho para los migrantes debiera ser el derecho a no migrar. Esto es, a través de la existencia de condiciones que hagan posible la libertad de elegir. Por eso una verdadera política migratoria debiera empezar por actuar sobre las causas de esa desigualdad. Tal como sugiere el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, las soluciones para promover el "derecho a no migrar" se deben encontrar en un enfoque integral con énfasis en "la necesidad de respuestas comprensivas y multisectoriales". Según Llamas (2016).

Líneas adelante habremos de retomar la situación inusitada de los migrantes provenientes de África y Haití, que nos ofrece una perspectiva diferente a la de otros flujos migratorios, como la centroamericana, toda vez que la situación de los migrantes extranjeros regulares o irregulares que se encuentran en territorio nacional, debe ser abordada desde una perspectiva de derechos humanos, atendiendo a las obligaciones de las autoridades y los deberes del estado mexicano, tal y como lo establece el párrafo tercero del artículo primero constitucional, ya citado.

En este orden de ideas, no hay que perder de vista que México forma parte de un Sistema Universal de Derechos Humanos y de un Sub Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que pueden ser llamados a intervenir para buscar alternativas que modifiquen los escenarios regionales y locales que impulsan la migración y que se relacionan con fallas de gobierno, corrupción e ineficacia gubernamental.

Abordar este trabajo desde una perspectiva de intervención, permitirá plantear expectativas de solución a la galopante impunidad que de manera generalizada se vive en nuestro país, además de que permitirá conocer las tendencias delictivas, modus operandi y así eventualmente diseñar políticas criminológicas tendientes a disminuir los índices delictivos del país y de regiones en específico, contribuyendo a la gestión de la migración, desde una perspectiva de derechos humanos.

Plantear el problema que se pretende resolver a través del protocolo que se propone y que se refiere a la victimización de la población migrante y su exposición a violaciones a derechos humanos, nos lleva a remitirnos a los orígenes de dicha problemática, la cual se genera evidentemente a manos de la delincuencia común y organizada, lo que no es más que un efecto de la de por sí, vulnerabilidad que por su condición de migrantes viven hombres, mujeres, niños y niñas que tienen que abandonar sus lugares de origen para buscar mejores condiciones de vida; ante dicha realidad, el hecho de migrar los expone gravemente a ser víctimas de todo tipo de agravios a manos de factores reales de poder como la delincuencia, ante la indolencia gubernamental y la indiferencia de ciertos sectores sociales.

Sin duda, la indolencia gubernamental e indiferencia social, contribuyen a la "invisibilidad" del migrante y en consecuencia del problema, lo que presenta un primer reto para realizar una buena definición del mismo al inhibir la obtención de información proveniente del "cliente", cuando en palabras de Bardach E. (1998) señala:

> "Por lo general, la primera información disponible para nosotros sobre algún problema (primera definición) proviene del cliente…".

En el caso específico de la victimización del migrante, por su propia condición de migrante, lo aleja de un derecho fundamental a la seguridad, generando en él o la migrante, una resistencia a los abusos de la delincuencia y de la autoridad, ya que considera que esos agravios forman parte de su equipaje, es decir, del peaje que deben pagar por su condición de migrante, lo que, desde la perspectiva de los derechos humanos, constituye una violación grave a sus derechos humanos.

El hecho de que él o la migrante, después de sufrir la comisión de un delito, denuncie ante las autoridades correspondientes, pudiera implicar el retraso en sus planes de viaje o la posibilidad de ser detenido y repatriado a su lugar de origen en el caso del migrante extranjero, lo que inhibe la posibilidad de la denuncia.

Ahora bien, el hecho de denunciar la comisión de un delito, no significa que esa denuncia llegará a ser investigada y eventualmente sancionado su autor, en primer término, por la indolencia gubernamental y, en segundo lugar, por la incapacidad técnica de la autoridad investigadora, lo que concluirá con un hecho delictivo en el carril de la impunidad.

En este sentido, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE) 2017, que para el caso que nos ocupa, nos interesaría destacar el porcentaje de cifra negra de la criminalidad correspondiente al año 2016, disminuyo en una décima, en relación con los resultados de 2015, es decir una cifra negra del 93.6%, contra 93.7% en el 2015.

Lo paradójico de este dato, es que si bien es cierto la cifra negra de la criminalidad disminuyó en una décima porcentual, la prevalencia delictiva en las personas, se incrementó de 28,202 víctimas por cada 100,000 habitantes en 2015, a 28, 788 víctimas por cada 100,000 habitantes en 2016; ¿luego entonces, donde se encuentra la falla?

A mayor abundamiento, también hay que destacar que esta Encuesta se realiza en hogares; es decir, difícilmente encontraremos en esos hogares a migrantes víctimas del delito, a menos que incluyera Casas de Atención a Migrantes.

Bajo esta tesitura, el migrante es a la vez, invisible a la protección de la autoridad y visible a las agresiones por parte de las mismas autoridades y la delincuencia; lo que se ve incrementado ante el endurecimiento de las medidas de seguridad fronteriza en la que el propio gobierno mexicano ha contribuido desde territorio nacional, al arrojarlos por rutas inhóspitas que los exponen a la victimización de todo tipo de delitos, algunos de ellos de irreparables consecuencias.

Si la protección del Estado no llega en casos de delincuencia común, menos en el tema de la delincuencia organizada cuando la víctima es migrante, ya que ésta, ha encontrado en el migrante, una fuente de ingresos, convirtiendo al robo, secuestro, extorsión, el tráfico de migrantes y la trata de personas, en un eslabón más de la delincuencia organizada, ya que

la delincuencia “procesa” la información de que no serán denunciados y esto les permitirá seguir operando con toda impunidad.

Así lo confirma la Encuesta sobre Agresiones y Abusos a Migrantes (EAAM), según Colef y UPM (2015), cuando en sus reflexiones finales señala:

> “Los resultados de la EAAM muestran una alta vulnerabilidad de los migrantes a sufrir abusos y agresiones en México. Los mayores riesgos se encuentran en las zonas fronterizas y en el Golfo de México”.

Resulta relevante las conclusiones a las que llegan los principales resultados de la encuesta sobre agresiones y abusos a migrantes (EAAM), aplicada particularmente a migrantes devueltos por las autoridades migratorias durante el año 2012, ya que se refiere a un segmento poco explorado del fenómeno migratorio hasta hace poco tiempo, como es la migración de retorno.

Ahora bien, una vez que se ha establecido la vulnerabilidad de los migrantes a sufrir abusos y agresiones, resulta destacable la conclusión de la propia EAAM, según Colef y UPM (2015) cuando señala que:

La victimización de los migrantes por parte de organizaciones criminales y de funcionarios sin escrúpulos se ve favorecida por la alta movilidad de la población, la falta de protección para las víctimas y la desconfianza en el sistema de justicia. Así, la mayoría de los migrantes que fueron víctimas de agresiones y abusos (96%) no denunció los hechos; las causas para no hacerlo fueron que lo consideraban inútil o que tenían miedo a las represalias.”

Finalmente, el EAAM, señala que el alto número de delitos cometidos contra migrantes, tiene que ver con la impunidad de delincuentes y funcionarios y la ineficacia del sistema de justicia, que en su conjunto favorece la tolerancia hacia los criminales.

Sin duda, es la población migrante la más expuesta a la inseguridad, sin que sea privativo de este sector, ya que, la inseguridad pública que se manifiesta en elevados índices de delincuencia, es generalizada, sin embargo, se ensaña con la población migrante que sufre un doble agravio al estar expuesto a la delincuencia e invisible y sin posibilidad de tener acceso a la justicia.

Lo que eventualmente pudiera representar un "remanso" para el migrante, sería lo que Bardach llama la "retórica del tema", la que es inexistente en el escenario político, ya que, en términos de efectividad, está muy distante de la realidad deseable.

La situación fáctica que pretendemos abordar de manera precisa, es la victimización de los migrantes, particularmente producto de la comisión de ilícitos, advirtiendo que al profundizar en la problematización emergerán otras violaciones a derechos humanos que deberán quedar registradas y debidamente documentadas.

No obstante, lo anterior, se pretende sentar las bases de un protocolo que documente la comisión de ilícitos contra migrantes, independientemente del país o estado de la República Mexicana en que ocurran, así como violaciones a derechos humanos, también independientemente donde sucedan.

Luego entonces, es el caso que, en la definición del problema, se atenderá la situación del migrante víctima de la comisión de ilícitos, transitando desde los delitos comunes como el robo o el asalto, hasta la frontera de los delitos graves cometidos principalmente por la delincuencia organizada, como son el secuestro, trata y homicidio.

Estos delitos agravian a migrantes que como grupo altamente vulnerable por sus condiciones, circunstancias y origen, son víctimas de la delincuencia común y organizada, aclarando que no todos los migrantes se encuentran en dicha situación de alto riesgo, ya que como sabemos la migración es un fenómeno segmentado que debe atender a las especificidades del migrante, por lo que, los más expuestos a este tipo de delitos graves, son los más pobres, los que tienen que buscar rutas por los lugares más inhóspitos y

peligrosos, aquellos que por carecer de recursos económicos, buscan la ayuda de guías, "coyotes" o "polleros" que por cantidades más accesibles a sus precaria situación económica, son contratados, llevando a grupos de migrantes por rutas de alto riesgo.

En la frontera México-Estados Unidos de América, innumerables son las historias de migrantes abandonados a su suerte en el desierto o la montaña, o que son asaltados en su trayecto con la complicidad de sus guías o en el peor de los casos son secuestrados o muertos en su intento por internarse de manera furtiva a territorio norteamericano, en muchas de las ocasiones con la complicidad de estos "coyotes".

Por lo que hace a la frontera Sur, el escenario puede parecer más sombrío, según se documenta por parte de organizaciones que dan cuenta de la tragedia que viven los migrantes centroamericanos en su intento por ingresar y transitar por territorio nacional; así quedó de manifiesto cuando la Secretaría de Gobernación, en una supuesta acción de protección al migrante "desarticuló" a la "Bestia", tren que es utilizado por migrantes centroamericanos principalmente, para viajar de sur a norte, con lo que lograron únicamente, impulsando los flujos migratorios por rutas más peligrosas y arrojando a los migrantes a las manos de delincuentes y de funcionarios corruptos que hacen de su travesía un riesgo mayor.

Con este tipo de acciones gubernamentales, sólo se deja de manifiesto la improvisación de sus funcionarios, que desconocen el fenómeno y sus efectos, además de un desconocimiento, o peor aún, el desprecio del marco legal y de la dignidad del migrante.

Una acción efectiva, sería el otorgamiento de visas temporales a migrantes centroamericanos, tal como ocurrió con la comunidad migrante de origen haitiano en los meses recientes.

Igualmente, no debemos perder de vista que los agravios a migrantes no se circunscriben a las fronteras, sino que se han convertido en una constante a lo largo y ancho del país,

identificándose fundamentalmente con las rutas de la migración, ya sea de tránsito, origen, destino o retorno.

En el transcurso de los años recientes se ha podido observar cómo la dinámica delictiva particularmente contra migrantes, ha evolucionado convirtiéndose en una delincuencia más violenta, sistematizada y estructural.

Es decir, de ser una delincuencia que atacaba bienes jurídicos como el patrimonio, al ser víctimas de asaltos y robos por parte de los llamados "asalta-pollos", se convirtió en una delincuencia donde ya no les bastaba a los delincuentes el despojar a los migrantes de sus escasas y precarias pertenencias, sino que además eran víctimas de secuestro, un delito que se consideraba estaba enfocado en personas con recursos económicos, sin pensar que un migrante, que había sido impulsado a migrar precisamente por razones económicas, pudiese ser víctima de secuestro.

Un ingrediente que potencializa los efectos negativos de los delitos de alto impacto contra migrantes, es que los secuestros se cometen en forma simultánea a un número alto de migrantes, quienes prácticamente son privados de su libertad en grupos a los que "per cápita" se les exigen cantidades que en promedio oscilas en 2,500 dólares.

Así lo estableció el Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y presentado el 15 de junio de 2009, donde señala que:

> "El promedio de los montos exigidos a las víctimas identificadas en esta investigación es de 2,500 dólares por persona. Así, de los 9,758 casos de víctimas identificadas en esta investigación, los secuestradores habrían obtenido un beneficio ilícito de aproximadamente 25 millones de dólares."

La agresión de migrantes en este tipo de delitos graves se vio documentada en dos informes posteriores, ambos del año 2011; el primero denominado Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Informe sobre Secuestro de Migrantes en México, por la Asociación Civil, México Unido contra la Delincuencia.

En lo sustancial, los informes según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2009 coinciden en que el tránsito por nuestro país con fines migratorios, ya sea México como origen, tránsito, destino o retorno:

> "…incluyen la posibilidad de sufrir un secuestro, sobre todo a partir de 2007, cuando por primera vez fueron documentados casos"

Por su parte el Informe especial sobre el secuestro de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 2011 y sobre el mismo tema, señaló:

> "En el informe que el 16 de julio de 2010 presentó el Estado mexicano a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se reconoció no contar con una metodología integral que permita una aproximación de la dimensión del problema del secuestro del migrante en México".

Ahora bien, entendiendo que el secuestro se ha convertido en una nueva amenaza contra los migrantes, su aparición no es de generación espontánea, sino que es producto de la impunidad existente respecto a cualquier otro tipo de delitos contra la sociedad en general, lo que se agrava cuando la víctima es migrante, aun y tratándose de robo, asalto o lesiones, sólo por mencionar algunos.

Es así como la impunidad se convierte en el principal ingrediente del crecimiento de la delincuencia, a la que debemos sumarle la desconfianza, temor o desconocimiento por parte de los migrantes.

Prueba de lo anterior es lo señalado por el precitado *Índice Global de Impunidad México IGI-México* 2016, que hace referencia a uno de los pasajes más oprobiosos en contra de migrantes:

"En Tamaulipas se han registrado casos de abusos graves hacia los migrantes. Uno de los casos que mejor ejemplifica esta situación se presentó en 2010 cuando 72 migrantes fueron asesinados por miembros del Cártel de Los Zetas tras negarse a trabajar con esta organización criminal. En este sentido, la CNDH emitió una recomendación (80/2013 dirigida a la Procuraduría General de la República y al Gobierno del Estado de Tamaulipas, por irregularidades en el levantamiento de los cadáveres, en el desarrollo de la investigación y en el tratamiento de los cadáveres".

A partir de estas fuentes podemos concluir que la victimización de migrantes por parte de la delincuencia común y organizada, es una realidad lastimosa, que se ve acentuada por la nula respuesta gubernamental, siendo las organizaciones de la sociedad civil, quienes históricamente han dado la cara en estos temas, siendo un bálsamo para los migrantes agraviados o de sus familias cuando la pérdida es irreparable.

Ahora bien; hasta aquí han quedado debidamente documentas la victimización de migrantes por parte de la delincuencia, por lo que no debemos perder de vista al migrante cuando sufre una violación a un derecho humanos; es aquí donde observamos que las violaciones a derechos humanos, son causa y efecto de la impunidad delictiva que lastima gravemente a la población migrante y que en muchos de los casos es el factor que impulsa la migración, como en el caso de los desplazados por la violencia en México, particularmente.

Para esta situación aparentemente sin remedio, se propone como ámbito concreto de intervención, la creación de un protocolo de atención a migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos y que se refiere a un documento que registre la información pormenorizada del delito que sufrió el migrante o de la violación a sus derechos humanos; teniendo como guía el Formato Único de Declaración, cuyo fundamento se encuentra en

los artículos 97, 98 y 99 de la Ley General de Víctimas, al cual se le agregará una batería de preguntas relacionadas con su condición de migrante.

Con esta información y previa autorización del migrante víctima del delito o de la violación a derechos humanos, se procederá a elaborar la denuncia ante las autoridades correspondiente a través del acompañamiento del migrante víctima por parte de prestadores de servicio social previamente capacitados.

A través de este procedimiento se buscan dos objetivos fundamentales:

Primero; Incitar la actividad del estado a través de denuncias ante las autoridades competentes del Ministerio Público a fin de que se abra una carpeta de investigación, en las que se cumplan con las garantías del debido proceso y se garantice el principio de debida diligencia por parte de las autoridades investigadoras; así mismo, se garantice la protección de los derechos de las víctimas y se les asegure la protección médica, psicológica y jurídica, garantizando el acceso pleno a la justicia.

Segundo: Contribuir a través de Clínicas de Derechos Humanos, a la formación de operadores del sistema de derechos humanos; dirigidas estas acciones a estudiantes de derecho, psicología, criminología y trabajo social, fundamentalmente, que realicen estancias de servicio social y prácticas profesionales en Casas de Atención a Migrantes, lugares donde con el apoyo del personal de dichas casas de asistencia y en un ambiente de seguridad y confianza, el migrante víctima de delitos o violaciones a derechos humanos, acceda a denunciar dichos abusos de poder.

En estas mismas coordenadas; si bien es cierto los informes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, han dictado recomendaciones a las diversas instancias de procuración de justicia y a los gobiernos federal y estatales, el estado de cosas no ha variado, continuando la comisión de ilícitos en contra de la población migrante, por lo que, a través de este mecanismo, se pretende construir una defensa efectiva de los derechos de las víctimas.

En consecuencia, el sector de la sociedad más expuesto a la victimización primaria y secundaria, es precisamente la población migrante, por lo que se hace necesario la efectivización de los derechos de las víctimas, particularmente en la región de Baja California, pero que en su implementación pueda verse retroalimentada con otros elementos para ser aplicada y "tropicalizada" para otras entidades federativas, hasta lograr que se cumpla con un principio fundamental como lo es la "certeza jurídica" y el respeto integral de los derechos humanos de los migrantes, contribuyendo a un escenario de bienestar de este grupo vulnerable.

Bajo esta tesitura, cabe recordar lo expuesto por el Maestro Norberto Bobbio (1991), que en su obra "El Tiempo de los Derechos", expresó:

> "El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de *justificarlos* como el de *protegerlos*. Es un problema no filosófico, sino político".

Cabe aclarar que esta conclusión fue vertida entre los años setenta y ochenta; en una conferencia que tituló "Sobre el fundamento de los derechos del hombre, complementando su afirmación en diversa exposición que intituló "Presente y porvenir de los derechos humanos", al aseverar:

> "El problema que se nos presenta, en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados…"

Sin duda el Maestro Italiano, se anticipó al verdadero debate de la efectividad de los derechos humanos, ya que es precisamente a partir de los años sesentas a ochentas cuando se empiezan a consolidar en documentos solemnes, disposiciones tendientes a garantizar el goce de los derechos humanos, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, también llamada Pacto de San José, que fue suscrita el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigencia hasta el 18 de julio de 1978.

Otro documento fundamental para la efectividad de los derechos humanos es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969, entrando en vigor hasta el 27 de enero de 1980.

Estos documentos vienen a favorecer la emisión de nuevos documentos de derechos humanos, con la particularidad de que estos nuevos documentos tienen una tendencia hacia la especificidad de los derechos humanos; es decir, documentos que buscan proteger los derechos de las mujeres, la erradicación de la discriminación, la protección de los migrantes, etcétera.

Así tenemos la "Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares", adoptado por la Asamblea General en su resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990; ratificado por México el 8 de marzo de 1999 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 13 de agosto de 1999; es decir, obligatorio para México; en su artículo 16.2, señala: "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones."

Este derecho contenido en la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, reviste una trascendental importancia, ya que, al referirse a los trabajadores migratorios, hay que recurrir a su artículo 2.1, que señala que se entenderá por "trabajador migratorio", "toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional".

Además, el artículo 16.2, se refiere a la "protección efectiva", lo que significa que, al ser un documento adoptado por México, éste se obliga a crear los mecanismos legales e

institucionales para cumplir con este compromiso internacional; es decir, México se incorpora o cuando menos, se debe incorporar en la ruta de la efectividad de los derechos.

Es la propia Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en su Parte VII, denominado "Aplicación de la Convención", en cuyos artículos subsecuentes, establecen la creación de un Comité encargado de observar la aplicación de la Convención y el procedimientos para recibir quejas o peticiones de Estados a Estado, ya que el procedimiento de comunicaciones individuales no ha entrado en vigor, sino hasta que se satisfaga lo señalado por el artículo 77 de la propia Convención.

No obstante, lo anterior y desde nuestro punto de vista, se pudieran presentar quejas individuales por violaciones a derechos humanos a migrantes, directamente ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, hasta en tanto no entre en vigor el procedimiento de quejas individuales ante el Comité de los Trabajadores Migrantes, (CMW), por sus siglas en inglés.

En esta tendencia de progresividad de los derechos humanos, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, empieza a delinear una serie de criterios de interpretación del corpus iuris interamericano e incluso universal de Derechos Humanos, entre los que son mencionados por José Pedro Aguirre Arango (2007), en su obra monográfica "La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos" los siguientes:

a) El Principio Pro Persona
b) El principio de progresividad o de integralidad maximizadora del sistema,
c) El principio de retroalimentación recíproca entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos,
d) El principio de indivisibilidad de los derechos,
e) El principio de eficacia directa o autoejecutividad de los derechos humanos, entre otros principios

En esta misma línea de argumentos, Aguirre Arango cita:

"La Convención debe interpretarse de manera que se le dé eficacia a sus disposiciones en su sentido natural u ordinario en el contexto en que ocurren, según su objeto y fin (principio de la efectividad o *effet utile*): La Corte ha señalado que el objeto y propósito de la Convención es la protección del ser humano, lo que requiere que los Estados garanticen y respeten los derechos contenidos en éste, para que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas (*effet utile*)"

III. Desarrollo

a. Identificación del problema

Una vez que hemos identificado el problema como la falta de acceso a la justicia de los migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, se hace necesario identificar cuáles son las causas de esa falta de acceso a la justicia, llegando a la conclusión que el problema se inserta dentro de una falta de visión "sistémica" de la seguridad y justicia; es decir una falta de cohesión entre los elementos humano, material y legal del sistema de justicia y los subsistemas adyacentes, como el preventivo y el penitenciario.

El Índice *Global de Impunidad México IGI-México* 2016, al abordar la impunidad en México, hace referencia a tres dimensiones a saber, la dimensión estructural y funcional y la cifra negra; para los efectos de la identificación del problema, haremos referencia a la dimensión estructural y funcional como lo cita el IGI-Mex 2016:

Dimensión Estructural. La dimensión estructural está diseñada para reportar las capacidades instaladas que tienen los estados para castigar, de acuerdo con las reglas del debido proceso, a aquellos que infringen el Estado de Derecho.

Y la Dimensión Funcional, tiene por objetivo registrar la manera en que las áreas de gobierno encargadas de castigar a quienes violentan el Estado de Derecho operan,

independientemente de su marco normativo, o de sus capacidades e infraestructura institucional.

Luego entonces; si la causa de una falta de acceso a la justicia para los migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, a pesar de que existen instituciones diseñadas especialmente para garantizar ese derecho y que existe un marco legal, no funciona, debemos voltear la mirada al elemento humano y encontrar las causas de esa falla de gobierno.

Por lo anterior, se propone incidir en la actuación del recurso humano y a partir de ahí, encontrar respuestas a la posible falta de equipamiento e infraestructura necesaria para dar cabal cumplimiento al acceso a la justicia.

b. Diagnóstico

El diagnóstico al que podemos arribar, es que el problema de la inseguridad pública no es un problema legislativo sino ejecutivo; en el que las policías como primer interviniente y las procuradurías como responsables de la integración de las carpetas de investigación, no cumplen con su misión de procurar justicia pronta y expedita.

Si las procuradurías integran debidamente carpetas de investigación que posteriormente serán judicializadas, será más probable que se obtenga una sentencia que permita la sanción del responsable y la reparación a la víctima.

Incluso, el Poder Judicial de la Federación, cuenta con un Protocolo de Actuación para Migrantes, sin embargo, poco puede hacer el Poder Judicial de la Federación, si no se le provee de una carpeta de investigación que cumpla con principios del debido proceso y de debida diligencia en la fase de investigación.

En consecuencia, este protocolo busca activar de manera legal la fase de investigación y de protección de los derechos de los migrantes víctimas del delito o de violaciones a derechos humanos.

i. Análisis de involucrados

Desde una perspectiva global, podemos decir que, en el caso de nuestro país, los *Sistemas*, tanto económico, político y social, en su conjunto caracterizan al fenómeno migratorio con matices particulares, ya que México es considerado como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes y ante este fenómeno responde de distintas maneras, en ocasiones con políticas, acciones y mensajes contradictorios.

Así tenemos que, con una reforma a la Ley de Migración y su Reglamento, que en su conjunto se enmarca en una amplia reforma constitucional en derechos humanos, no ha respondido a una realidad que de manera sistemática agravia a la población migrante, ya sea por acción u omisión.

Es aquí donde los actores sociales principalmente han alzado la voz en reclamo de acciones congruentes que eviten las agresiones a los migrantes que provienen de la delincuencia común y organizada; ahora bien, este escenario no es privativo de la comunidad migrante, sino que es un escenario que se reproduce en varias regiones del país, con acentos preocupantes en alguno de ellos.

Abordemos a cada uno de los actores involucrados:

a). Actores sociales: Bajo esta tesitura, los actores sociales han desarrollado capacidades que los han llevado a sistematizar sus pretensiones y acciones a favor de los migrantes, logrando un avance a través de la participación organizada que ha logrado incidir en acciones de gobierno que han logrado paliar la precaria situación de la población migrante; en este caso, si los gobiernos escucharan a las organizaciones de la sociedad civil, se avanzaría en el diseño de políticas públicas que tuvieran mayor impacto en sus destinatarios.

Las participaciones de los Organismos de la Sociedad Civil se pueden categorizar por su objeto social, o como lo denomina José M. Vivanco en su monografía "Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos", por su mandato general, clasificándolas en dos grandes categorías:

a) Defensa, Denuncia y Documentación. Las ONG que trabajan exclusivamente en esta área usualmente persiguen satisfacer una necesidad urgente e inmediata de corto plazo.

b) Educación, Promoción y Documentación. Estas ONG apuntan a objetivos de mediano y largo plazo y se proponen la modificación, reforma o eliminación de las causas que originan las violaciones y los abusos a los derechos humanos. Vivanco, J. (1994).

Continuando con la clasificación, Vivanco las ubica por su ámbito geográfico, dividiéndolas en Nacionales, Regionales e Internacionales, para incluir también a aquellas por su ámbito normativo, distinguiendo entre las que se desempeñan en Derechos Civiles y Políticos y las que se desempeñan en Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En nuestro país hay una importante historia de organizaciones de la sociedad civil que desde los años setentas, nacieron como asociaciones de familiares de víctimas, para luchar en contra de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la "Guerra Sucia" de los sesentas y ochentas.

Durante los años posteriores, surgieron organizaciones para defender los derechos indígenas, para la defensa y atención de migrantes; para buscar mejorar las condiciones de las personas que viven con una discapacidad, en sus diversas especificidades; igualmente para buscar opciones terapéuticas en el caso de tratamiento de adicciones, y más recientemente, para la búsqueda de personas desaparecidas, pero ahora, principalmente a manos de la delincuencia organizada.

Como podemos observar, las organizaciones de la sociedad civil, como el cuerpo humano, busca su propia protección contra amenazas o abiertamente contra males que aquejan en este caso a la sociedad.

En consecuencia, y ante este escenario de violencia e impunidad, no bastan las acciones que pretenden incidir en los efectos de los problemas, si no, se hace necesario transitar a organizaciones que con la "expertiz", puedan constituirse en articuladores de la solución y mejor aún, la prevención de conductas u omisiones, fundamentalmente gubernamentales que propicien, toleren o fomenten violaciones a derechos humanos.

En este sentido, José Miguel Vivanco (1994) dice en su aludida monografía:

En relación con el problema de la impunidad, desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, podemos distinguir dos situaciones: aquella impunidad que es el resultado de un trabajo deficiente o negligente de las instituciones del Estado encargadas de administrar justicia y, por la otra, aquella que se produce con la connivencia o complicidad del aparato estatal.

Es así como en la historia reciente y en conjunción con los sistemas universal, regionales, nacionales y locales de derechos humanos, ha hecho su aparición el llamado "litigio estratégico", como un "…recurso y herramienta fundamental para un programa de expansión de derechos e incidencia en políticas de derechos humanos"

El Centro de Estudios Legales y Sociales (2008), señala:

Mediante distintas causas judiciales es posible develar y exponer patrones de conducta ilegales y/o estructuras desde las que sistemáticamente se violan los derechos humanos. Pero también –y esto es fundamental en la actualidad- es posible generar una herramienta útil para promover derechos no garantizados, tanto por las propias insuficiencias del Estado, como porque su protección efectiva sólo se activa a partir del reclamo de los grupos afectados.

Es así como con la conjunción de organismos de la sociedad civil, expertos en la atención de la población migrante y, con la formación de operadores del modelo de derechos humanos, se pueden articular acciones jurídicas, primero, ante los organismos locales y nacionales, y en el supuesto que no se satisfagan las demandas planeadas, acceder a instancias internacionales de derechos humanos y de esta forma contribuir a eliminar prácticas dañosas de la autoridad y propiciar la eficacia de los derechos humanos.

Para concretar estas acciones, se cuenta con los elementos a saber:

Una organización que goce del prestigio, la confianza, la capacidad y la legitimidad, para accionar ante las diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales en busca de influir en la solución de problemas sociales por la violación a derechos humanos; por otra parte, operadores jurídicos y sociales, que contribuyan al planteamiento eficiente de la demanda y finalmente las instancias cuasi jurisdiccionales y jurisdiccionales para plantear casos concretos o colectivos de violaciones a derechos humanos y, lo más importante, un entramado jurídico con leyes, normas, principios y criterios que pueden ser llevados a estos tribunales.

b). Actores gubernamentales:

Por su parte, los actores gubernamentales, desde las diversas ramas del gobierno y en los diversos órdenes del mismo, como se ha visto, actúan sin una visión de conjunto, sin una cohesión de las funciones y atribuciones que en el ámbito de sus competencias les corresponden; es ahí donde consideramos que está la principal falla de gobierno.

Ahora bien, partiríamos de la premisa que los servidores públicos al asumir sus cargos cuentan con las habilidades, aptitudes y actitudes para cumplir con sus responsabilidades de manera puntual y de acuerdo a los nuevos estándares de derechos humanos, sin embargo y la realidad nos indica lo contrario, sin que les pare responsabilidad administrativa o penal por la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados en primer término en la Constitución y por otra parte, en el derecho internacional de los derechos humanos.

Es el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución, quien consagra una serie de deberes y obligaciones atribuibles a todas las autoridades en el ámbito de su competencia y al Estado Mexicano en su conjunto, al señalar:

Según el párrafo tercero del Artículo 1º Constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, en los términos que establezca la

ley. Las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, deben ir acompañados de los criterios sostenidos en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Empecemos por estos últimos ya que son los estándares para la aplicación de los primeros que señala Serrano, S. & Vázquez, (2013).

> "La universalidad de los derechos puede ser pensada como una característica de los derechos humanos y como un principio que conforma los criterios de los derechos en acción".

La universalidad de los derechos significa que todas las personas deberán gozar de los derechos humanos, sin distingos de ninguna especie por razones de raza, sexo, credo religioso, preferencias, edad, estado de salud, etc., sino atendiendo únicamente a su dignidad como persona.

Por su parte, (ibídem) "los derechos humanos son interdependientes en tanto que establecen relaciones reciprocas. La interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos. En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos tendrá impacto en el o los otros, o viceversa.

En el caso concreto del acceso a la justicia y la seguridad de las personas como un derecho humano y desde la perspectiva de la interdependencia, significaría que la falta de goce de estos derechos, afectará el goce y ejercicio de otros derechos, como sería la libertad de tránsito, de trabajo, etc.

El principio de indivisibilidad implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia explícita, directa y causal, sino porque de una u otra forma los derechos los derechos forman una sola construcción….La visión que se requiere es más amplia que la exigida por la interdependencia, pues busca no solo asegurar los derechos que dependen unos de otros de

forma inmediata, sino encontrar las cadenas de derechos, en tanto sistema de unidad sin jerarquías.

Por su parte; Serrano. S. & Vázquez. (2012) la progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

Es decir, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecen un estándar de interpretación y de exigibilidad de los derechos humanos, en este caso. Son las directrices para el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos humanos.

Lo importante de este conjunto de principios y obligaciones, es que elevan el nivel de exigibilidad de los derechos en su aplicación, es por es que los autores Serrano y Vázquez, en su obra los titulan “Los derechos en acción”.

Ahora bien, del análisis de lo antes expuesto, se desprenden importantes principios y directrices de actuación de las autoridades y del Estado en su conjunto; este último, obligado a través de servidores público encargados del cumplimiento de este imperativo constitucional.

Respecto a las obligaciones de promover, respeta, proteger y garantizar los derechos humanos, tienen implicaciones y especificidades en su cumplimiento, veamos lo que nos dicen Serrano y Vázquez, pero ahora en su colaboración en la serie denominada “reformaDH” una Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en su colaboración Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción.

Serrano. S. & Vázquez. (2013), las obligaciones en materia de derechos humanos son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación con la adopción de medidas y legislación. De lo que se trata es de hacer

una lectura de los derechos a la luz de cada una de las obligaciones, les invitamos a pensar a los derechos humanos a partir de las obligaciones y no de los derechos.

c). Los migrantes:

Los migrantes como centro de la atención, deberán ser atendidos desde la especificidad de sus necesidades, ya sea migrante de origen, en tránsito, con destino en esta región o en retorno; además de las consideraciones y particularidades del mismo, ya sea por su edad, estado de salud, genero, preferencias, convicciones políticas o religiosas, etcétera.

Entendemos que el sólo hecho de su condición de migrante tiene implicaciones que lo hacen vulnerable a la violación de sus derechos humanos y a la victimización por parte de la delincuencia, por lo que hay que delimitar que, en este caso, se atenderá al migrante víctima de la comisión de un delito o de una violación a sus derechos humanos.

La Ley General de Víctimas, en su artículo 6, estableció un glosario de términos, entre los que podemos observar los siguientes:

Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito.

Víctima potencial: Las personas físicas cuya integridad o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito; y

Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular ligado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

Hasta aquí podemos observar cómo la Ley General de Víctimas nos ofrece una definición de víctimas y de lo que debemos entender por violación de derechos humanos, a fin de

entender que la condición de víctimas no entiende distingos, atendiendo al principio de universalidad de los derechos humanos.

La Ley General de Víctimas ofrece una plataforma legal para la protección de las víctimas en México, sin embargo, como se dijo anteriormente, ha fallado la instrumentación de esta Ley de manera completa; incluso, esta ley general, impone la obligación a las entidades federativas de adecuar las leyes estatales para crear un mecanismo estatal de protección a las víctimas, pero que en el caso de Baja California, se encuentran en omisión legislativa, ya que su obligación debió haberse cumplido desde el año 2014.

Un tema relevante y que consideramos un avance legislativo, es que el Capítulo III, denominado Del Derecho de Acceso a la Justicia, en su artículo 10, establece:

Artículo 10. Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

Este artículo es medular en cuanto a las obligaciones de las autoridades, por lo que será la directriz para diseñar este protocolo y su posterior implementación ante las autoridades investigadoras, ya sean las Agencias del Ministerio Público o los Organismos Públicos Autónomos de Derechos Humanos.

Así mismo, menciona en el artículo 5 define como un principio a la Debida Diligencia en los siguientes términos:

El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto de derecho.

ii. Análisis de objetivos

Los objetivos que se buscan alcanzar son:

a). La documentación eficiente de los casos de victimización de migrantes por parte de la delincuencia, independientemente del lugar donde se haya cometido el delito, utilizando el Formato Único de Declaración (FUD), que tiene su fundamento en los artículos 97, 98 y 99 de la Ley General de Víctimas y que en primera instancia tiene la finalidad de solicitar el ingreso al Registro Federal de Víctimas, pero que en el caso que nos ocupa, servirá para iniciar la denuncia correspondiente y comprometer a las autoridades a la debida diligencia en la integración de la investigación.

b). A partir de la información recabada contribuir a la creación de un Diagnóstico situacional de la realidad del Migrante; sus causas y motivaciones para la migración y los procesos de victimización; con dicha información, diseñar estrategias que incidan en su prevención.

c). Mejorar el índice de sentencias condenatoria por la comisión de ilícitos contra migrantes, obteniendo la reparación para las víctimas; así como, mejorar los niveles de contraloría gubernamental contra funcionarios que cometan abusos de poder contra migrantes.

c. Selección de la alternativa óptima

La propuesta de un protocolo de atención a migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, se inserta en dos grandes reformas constitucionales; la reforma en materia penal y la reforma de derechos humanos.

La primera de ellas la reforma en materia penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, que en palabras de Miguel Carbonell (2012):

Sus disposiciones tocan varios de los ámbitos sustantivos de dicho sistema, dado que abarcan temas como la seguridad pública (cuerpos policiacos y prevención del delito), la procuración de justicia (el trabajo del Ministerio Público, el monopolio de la acción penal que desaparece al menos en parte), la administración de justicia (a través de la incorporación de elementos del debido proceso legal y de los llamados juicios orales) y de la ejecución de las penas privativas de la libertad"

No hay que perder de vista que esta reforma implica una serie de modificaciones no solo de funciones, atribuciones y obligaciones de las autoridades preventivas, persecutoras, impartidoras y ejecutoras en el ámbito de la justicia penal; sino incluso un cambio cultural en todos los operadores del sistema penal acusatorio, poniendo el acento fundamente en la victima o agraviado y eventualmente en los deudos.

Así lo señala José Zamora Grant 2009, al establecer que:

> **"**Los modelos acusatorios de la actualidad, con sus diversificadas influencias y no siempre homogéneas tendencias, han incorporado a la víctima y por ende mejorado los mecanismos para su reparación desde el derecho penal, por ello es incontrovertible…"

Esta tendencias tiene su origen en las desigualdades procesales existentes entre el presunto responsable de la comisión de ilícitos y las victimas del mismo; recordemos que fue en la década de los 90´s cuando se incorporaron un conjunto de garantías para los imputados, mejorando sustancialmente la garantía de sus derechos procesales, sin embargo, la víctima seguía siendo el protagonista mudo en el drama penal, por lo que se adicionó precisamente en el año 2008, un apartado C del artículo 20 Constitucional.

En ese tema hace énfasis Zamora Grant, al señalar:

> “Habrá que distinguir y a la vez identificar la estrecha vinculación entre igualdad como principio esencial y sustantivo del derecho penal y la igualdad de los sujetos intervinientes en el proceso penal “

Una reforma constitucional deberá ir acompañada, además de reformas legales que instrumenten adecuadamente y de forma completa la reforma constitucional; es por eso que, de manera paulatina, aunque tal vez no con la celeridad requerida, se han venido dando reformas, adiciones a las leyes y la creación de instituciones tendientes a materializar los derechos de las víctimas y ofendidos.

En este sentido, como ya se dijo, se promulgó en el mes de enero de 2013, la Ley General de Víctimas que consagra un conjunto de garantía de los derechos de las víctimas u ofendidos, conteniendo un glosario que especifica los diversos tipos de víctimas.

Así mismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, conocido como Código Único de Procedimientos Penales, lo mismo que la Ley General de Víctimas, contemplan la figura del Asesor Jurídico, cuya función es la de brindar asesoría de acuerdo a lo que señala el artículo 42 de la citada Ley General de Víctimas que dice:

Artículo 42. Las autoridades del orden federal, de las entidades federativas y municipios brindarán de inmediato a las víctimas información y asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a los cuales ellas tienen derecho para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima. La Comisión Ejecutiva garantizará lo dispuesto en el presente artículo a través de la Asesoría Jurídica federal o de las entidades federativas, en los términos del título correspondiente.”

Las implicaciones del contenido de Código Nacional de Procedimientos Penales y de la Ley General de Víctimas, son de la mayor trascendencia en el ámbito jurídico, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, veamos porqué.

En armonía con la reforma constitucional en materia penal de 2008 que someramente hemos planteado; en el mes de junio de 2011, se reformaron 11 artículos de la carta magna en lo que se ha llamado la reforma constitucional más trascendental en los 100 años de nuestra constitución.

Sin duda de los 11 artículo reformados, es el artículo primero el que incorpora un conjunto de principios que vienen a configurar una nueva forma de garantizar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

En este orden de ideas, resulta de la mayor importancia, el revisar algunos principios de derecho internacional de los derechos humanos, de dan sustento y fortalecen el derecho interno mexicano, para estar en posibilidad de invocar válidamente tratados internacionales, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que para México tienen carácter de jurisprudencia obligatoria, principios que emanan precisamente de esas sentencias, Jurisprudencia de la Corte mexicana, opiniones consultivas de la Corte Interamericana y de los Comités de Naciones Unidas, entre otras fuentes de derechos humanos.

Veamos algunos de estos principios rectores:

Principio de Buena Fe, también conocido como *Pacta Sunt Servanda*. Es el artículo 26 de la Convención de Viena que establece que "Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

Luego entonces, este principio obliga a los Estados que hayan suscrito un tratado internacional, a cumplirlo de buena fe y realizar sus mejores prácticas para el puntual cumplimiento de las obligaciones contraídas en el tratado.

Este principio es medular en el cumplimiento de recomendaciones, sentencias o informes que en materia de derechos humanos emiten órganos nacionales e internacionales, toda vez

que si bien es cierto no tienen formalmente carácter vinculatorio, el hecho de haber aceptado el tratado y haber sido aprobado por el Senado, obliga de buena fe a su cumplimiento.

En este sentido Hugo Saúl Ramírez y Pedro de Jesús Pallares (2011) , en su participación en la Colección de Textos Jurídicos Universitarios, establecen:

Con la firma del tratado, el país está obligado a implementar las acciones razonables para garantizar y respetar los derechos, lo que se traduce en por lo menos tomar en cuenta las recomendaciones o el contenido de los informes.

Otro de los principios que favorecen una interpretación de los tratados internacionales y el derecho interno, es el "Principio Pro Persona", recogido por nuestra Constitución en el artículo 1º, segundo párrafo, que señala: "…favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia"

José Luis Caballero (2012), en su colaboración "Cláusula de Interpretación Conforme y el Principio Pro Persona", en el libro "La Reforma Constitucional de Derechos Humanos", precisa:

Afortunadamente se incluyó el principio pro persona que, como he precisado, es el criterio indispensable de actuación hermenéutica ante la cláusula de interpretación conforme, y cuyo sentido es precisamente señalar la preferencia de aplicación ante los reenvíos que se realizan desde las normas sobre derechos a la CPEUM y a los Tratados Internacionales.

El autor citado, menciona dos principios hermenéuticos, por un lado el principio pro persona y por el otro el de interpretación conforme, este último, implica un ejercicio de confrontación entre la ley interna y las normas internacionales; sin embargo, esta confrontación normativa, no tendría rumbo o sentido, si no estuviera de por medio el criterio del principio pro persona, que indica que debe escogerse la ley que más proteja, la

ley que mayor cobertura de protección ofrezca y que al mismo tiempo sea la menos restrictiva.

No perdamos de vista entonces, que la aplicación de estos principios, junto con los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, deben actuar de manera simultánea, en un proceso de cohesión interpretativa.

Por su parte, Ramírez y Pallares (2011), agregan a esta clarificación que:

Las normas y prácticas de los derechos humanos han de interpretarse *ratione personae*; es decir, en función de que la persona es tal y de manera que se le proteja lo mejor posible.

Para finalmente precisar que: "las obligaciones de los estados en derechos humanos se determinan en función de la persona en "sus particulares necesidades de protección … ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre".

Volviendo a la Ley General de Víctimas y después de haber abordado los principios hermenéuticos que dan sentido a la aplicación de los derechos humanos, veamos lo que establece el la LGV respecto a los migrantes, donde son mencionados en tres artículos diversos; en el artículo 5º, 91 y 93, veamos lo que establecen respectivamente:

Enfoque diferencial y especializado. Esta Ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responsa a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas-

Por su parte el Artículo 91 dice:

Los diagnósticos nacionales que elabore la Comisión Ejecutiva deberán ser situacionales y focalizados a situaciones específicas que se enfrenten en determinado territorio o que

enfrenten ciertos grupos de víctimas tales como niños y niñas, indígenas, migrantes, mujeres, personas con discapacidad, de delitos tales como violencia familiar, sexual, secuestro, homicidios o determinadas violaciones a derechos humanos tales como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención arbitraria, entre otros.

Y finalmente, el Artículo 93, establece:

A fin de lograr una especialización, atención integral y coordinada en temas que requieran ser tratados en todo el país, la Comisión Ejecutiva contará, con los siguientes comités, cuyas atribuciones serán determinadas en el Reglamento de esta Ley:

I. Comité de violencia familiar;
II. Comité de violencia sexual;
III. Comité de trata y tráfico de personas;
IV. Comité de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas;
V. Comité de personas víctimas de homicidio;
VI. Comité de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes;
VII. Comité de detención arbitraria;
VIII. Comité Interdisciplinario evaluador, y
IX. Comité de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Se podrán establecer también comités por grupo de víctimas tales como niños y niñas, adultos mayores, mujeres, indígenas, migrantes, personas con discapacidad, entre otros.

Como se puede observar, existe todo un entramado jurídico favorable a los migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; luego entonces, ¿qué es lo que falta para que todas estas disposiciones, o como se dijera “todo este cúmulo de buenas intenciones” se cumplan?

Profundicemos en el "Principio de Debida Diligencia", como instrumento de exigibilidad en la protección de los migrantes víctimas del delito y de violaciones. Derechos Humanos.

No perdamos de vista que el principal ingrediente para materializar este proyecto de intervención, es la voluntad política de los diversos actores gubernamentales y además, la capacidad técnica de quienes están encargados de la procuración y administración de justicia.

Una obligación fundamental de la autoridad, es la salvaguarda de los derechos humanos, lo que da sustento a la propia conformación del Estado de Derecho, luego entonces, si un Estado no cumple con esa obligación primaria, estará violentando todos los derechos, lo anterior bajo la perspectiva del nuevo paradigma de los derechos humanos que establece los principios de universalidad, interdependencia, complementariedad y progresividad.

Ahora bien, suponiendo que los responsables directos del cumplimiento de esta obligación a cargo del gobierno, se nieguen, resistan o simulen su observación y cumplimiento; ahora se cuentan con mecanismos de exigibilidad en el orden interno, que inclusive los puede llevar a instancias internacionales, observemos:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha emitido jurisprudencia en interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que en el caso que nos ocupa, ha dicho que los Estados partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a derechos humanos y que, para tal efecto, los recursos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso.

Más allá de la literalidad del precepto contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, agrega la Corte Interamericana que la obligación de proporcionar un recurso judicial efectivo no excluye la posibilidad de que el Estado realice investigaciones no judiciales.

Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a la participación de las victimas y sus familiares de León. G., Obando. L. y otra. (2010) Pág. 22 estableció el

Principio de debida diligencia que consagra a su vez, seis principios generales para la investigación de graves violaciones a los derechos humanos, así como estos son:

1.Oficiosidad

2. Oportunidad

3. Competencia

4. Independencia e imparcialidad

5. Exhaustividad, y

6. Participación de las víctimas y sus familiares

La Oficiosidad se refiere a que la investigación debe desarrollarse de oficio por parte de las autoridades; así lo establece De León, Obando y otra, en la obra citada, al señalar:

En casos de graves violaciones a los derechos humanos el Estado debe "iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva, que no se emprenda como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa". En este sentido, la Corte IDH ha sido clara al señalar que "la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios".

Bajo estos principios, México a partir de reconocerle a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la competencia contenciosa en el año de 1998, adquiere el compromiso de cumplir puntualmente con sus compromisos internacionales sobre derechos humanos, o de lo contrario, podrá ser llevado a tribunales internacionales, tal y como ha ocurrido con casos como Campo Algodonero, Radilla Pacheco, entre otros.

Finalmente, con los antecedentes ya esgrimidos y con el marco jurídico internacional, resulta factible la intervención que se plantea, además de obligatoria a fin de transitar a mejores niveles de eficiencia y eficacia gubernamental.

Este proyecto de intervención, puede ser igualmente apreciado como una oportunidad para generar condiciones para la gobernanza, aprovechando el activismo y pro-actividad de la sociedad civil organizada en atención a migrantes, son estas organizaciones quienes conocen de primera mano todas las vicisitudes por las que deben atravesar los migrantes en su travesía, ya sea de ida o de retorno voluntario o forzado.

Y si no fueran suficientes argumentos para su instrumentación, este protocolo de atención al migrante, pretende contribuir a concretar los extremos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, particularmente dentro de la meta nacional "México en Paz" y "México con Responsabilidad Global"; así como de la Estrategia Transversal de "Gobierno cercano y Moderno".

Ejemplo de este tránsito hacia mayores niveles de acceso a la justicia, es el "Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional", elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de homologar criterios de actuación en la impartición de justicia cuando intervengan migrantes; sin embargo, este esfuerzo, no alcanza a autoridades estatales o que no pertenezcan al poder judicial federal, lo que hace necesario un instrumento que incluya a todas las autoridades en un esquema de colaboración y coordinación interinstitucional.

IV. El Protocolo

a. Población Objetivo

Con relación a la población objetivo, que será a quienes se dirigirán los esfuerzo de la intervención para modificar su situación de desventaja en el acceso a la justicia, la seguridad personal, la vida y su patrimonio, resulta complicado, debido a que es la población migrante, en su mayoría invisible a la protección y visible a la victimización; deberá ser a través de las organizaciones dedicadas a su atención, como se pueda lograr su focalización, primero para evitar la victimización mediante la "prevención victimal" y en caso de agresiones, contar con un mecanismo efectivo de acceso a la justicia.

Para acercarse a la población objetivo, se debe generar la confianza del mismo hacia las autoridades, lo que es un verdadero reto, debido a que han sido precisamente las autoridades quienes lo han victimizado en menor o mayor intensidad, en algunos casos por acción, pero igualmente por omisión, por lo que es necesaria la mediación de estas organizaciones intermedias para generar esa tan necesaria confianza para la denuncia.

Un aspecto importante a considerar al abordar a una víctima de delito o de violación a sus derechos humanos, es el respeto irrestricto a su dignidad personal, la empatía para considerar posibles negativas o reservas en la documentación de su caso; anteponiendo siempre, un compromiso de "confidencialidad" con el migrante.

En este sentido, si el migrante por temor, desconocimiento o desconfianza no desea que su caso concreto sea ventilado ante las autoridades, se debe respetar esa decisión y eventualmente que la información quede en el terreno de la secrecía, en el anonimato y únicamente con fines de información.

De ninguna manera y aunque el "caso" represente un tema relevante para la justicia, si no existe el consentimiento de la víctima, se podrá sacar a la luz pública.

Lo anterior, no es obstáculo para que él o la migrante, reciban atención psicológica de urgencia y el apoyo necesario para contribuir a su salud física y mental.

Ahora bien, en cada región del país existen organizaciones encargadas en la protección del migrante y son esas organizaciones quienes pueden ofrecer una radiografía de la realidad que viven los migrantes en su trayecto.

Luego entonces, la población objetivo será aquella que pueda ser localizada y ubicada a través de las casas de atención al migrante, lugar en el que se sentirá seguro, a salvo de las agresiones tanto de las mismas autoridades como de la delincuencia.

El padrón de beneficiarios, se elaborará a partir de la aplicación del Formato Único de Declaración, que de conformidad a los artículos 97, 98 y 99 de la Ley General de Víctimas, integrará el Registro Nacional de Víctimas y que servirá de referente para identificar a los migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; cabe especificar, que

en dicho formato se documentarán violaciones a derechos humanos y la comisión de ilícitos contra migrantes, ocurridos en cualquier estado de la república, e incluso cometidos en el extranjero, lo que servirá como insumo para la elaboración de acciones o estrategias de prevención del delito.

Por lo que hace a las consecuencias de la documentación de violaciones en este Formato Único, es que se actuará en consecuencia en el espacio territorial de Baja California; presentando la denuncia correspondiente o presentando la queja ante los organismos públicos defensores de derechos humanos.

b. Estructura del Padrón

La Estructura del padrón, será el que indica la Ley General de Víctimas, a fin de que eventualmente las víctimas de delito y violaciones a derechos humanos, puedan acceder a todos los servicios y beneficios que establece la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y su Ley Reglamentaria.

Las reglas de operación a las que se sujetará el Protocolo de Atención a Víctimas, quedarán establecidas en su propio contenido, buscando la eficiencia y eficacia en la procuración de justicia; sin embargo, cabe aclarar que las acciones que se deberán realizar por parte de las autoridades responsables, están debidamente contenidas en el Código Procesal Penal, en las Leyes reglamentarias de las procuradurías, para lo cual se invocarán parámetros nacionales e internacionales que señalan los estándares para la investigación de violaciones a derechos humanos, incluyendo los principios y criterios ya abordados en este trabajo.

No generaría ningún problema de contradicción con otras acciones, no obstante, la participación de multiplicidad de dependencias o entidades gubernamentales, toda vez, que todas ellas están bajo los mismos principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Analicemos los siguientes aspectos de la intervención:

a) Después de la identificación, diagnóstico y análisis del problema, podemos llegar a la conclusión de que la carencia de una visión sistémica de la seguridad y justicia en nuestro país, es en gran medida la causa de este estado de cosas, adicionado con una mala gestión de la migración, que al no ser debidamente atendida transita a convertirse en un problema multifactorial.

b)En atención a que en este momento no se cuenta con un referente que nos lleve a establecer con mediana certeza los índices de víctimas del delito que sean migrantes o migrantes víctimas de violaciones a derechos humanos; debido principalmente al desconocimiento, desconfianza o temor que esta población tiene desde el momento que decide migrar, inhibe la denuncia y quejas ante las autoridades correspondientes, lo que contribuye a una espiral de impunidad que alimenta la comisión de delitos, por lo que se busca que a partir de la implementación de este protocolo, se fomente la denuncia y se asegure el acceso a una justicia pronta, completa e imparcial y en caso de que no llegue a la denuncia o queja, que el agravio no quede en el desconocimiento.

A partir de la obtención de los primeros resultados, se podrá contar con datos fiables respecto al número de víctimas, sus características, los lugares y modus operandi de esos delitos.

c) Respecto a los avances en el desarrollo de mecanismos de seguimiento y monitoreo y en consonancia con lo planteado línea arriba, el primer paso es contar con un referente de la población objetivo y beneficiada, lo que hasta la fecha no es posible, debido a que hay una cifra negra que impide conocer de manera fehaciente la cantidad de migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; como segundo paso después de tener un acercamiento con el número de migrantes víctimas del delito, es generar la confianza en esa población, para que denuncien la comisión de ilícitos y violaciones a derechos humanos, para que en un tercer momento estar en posibilidad de medir la eficiencia terminal de las denuncias y quejas.

Si bien es cierto, no todas las denuncias y quejas deberán concluir con una sentencia condenatoria o una recomendación, el seguimiento que se puede realizar es la medición y evaluación de las debidas integraciones que se realicen de cada una de estas denuncias o quejas.

d) Debido a que la ejecución del Protocolo de Atención requiere de una intervención interinstitucional y de organizaciones de la sociedad civil, las herramientas pueden ser de tal importancia y diversidad, que permitan un cruce de información entre estas instituciones u organizaciones de la sociedad civil, en el que se puedan evaluar los resultados y la posibilidad de la creación de valor público que eventualmente pudiera reflejarse en una percepción de seguridad generalizada, contrario a la percepción actual de inseguridad.

c. La Base Legal

No se pretende hacer una enunciación exhaustiva del fundamento legal de la aplicación y seguimiento de este Protocolo de Atención a Migrantes Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos; sólo se mencionarán las leyes más importantes y algunos preceptos que son importantes para el caso concreto.

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano.

I.1. De la Constitución Política citaremos los artículos 1º,14,16,17,18,19,20,21; del artículo primero, podemos afirmar que se constituye en el gran "paraguas" de protección para todas las personas, lo que pudiéramos traducir en "todos los derechos para todas las personas"; ya que establece fuentes de los derechos humanos, principios de interpretación, principios de los derechos humanos, obligaciones y deberes de las autoridades y al estado mexicano, lo que se debe visualizar de manera integral, de forma armónica para lograr la objetivización de los derechos.

Por lo que hace a los artículos de 14 al 21, éstos se refieren a las garantías de seguridad jurídica y son fundamentales para la efectividad de los derechos humanos y de las víctimas en particular.

II. Código Nacional de Procedimientos Penales.

En su artículo 108, rubricado como Víctima u ofendido, señala que para efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considera ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

Por su parte, el artículo 109 se refiere a los Derechos de la víctima u ofendido, enunciando en XXIX fracciones los derechos que le asisten a las víctimas u ofendidos, destacando el derecho del asesor jurídico y estableciendo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y un principio novedoso en el Código Nacional, el de debida diligencia, que ya fue abordado en el presente trabajo.

La fracción XIII, señala que tendrá derecho "a que se le proporcione asistencia migratoria cuando tenga otra nacionalidad", lo que evidentemente brinda mayor protección a los migrantes extranjeros víctimas del delito.

Asimismo, el último párrafo del artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales, señala que "Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida Libre de Violencia…"

III. Ley de Migración y su Reglamento

La Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, representa un avance desde la perspectiva de los derechos humanos, al descriminalizar la migración y establecer de manera clara y precisa en el artículo 2º, párrafo segundo, los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano.

Es el Titulo Segundo denominado Derechos y Obligaciones de los Migrantes, Capítulo Único, de los Derechos y Obligaciones, que consagra, entre otros, los siguientes derechos:

a) El acceso de los migrantes a servicios educativos, independientemente de su situación migratoria,
b) El derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria.
c) 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.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Migración, en su Capítulo Segundo, denominado Del Procedimiento par ala Detección, Identificación y Atención de Personas Extranjeras Víctimas del Delito, establece:

La obligación que surge de la autoridad migratoria, a partir de que "tenga indicios" de que una persona es posible víctima de la comisión de un delito, de practicar una entrevista para corroborar su situación de vulnerabilidad.

Entre otros derechos para migrantes víctimas de delito grave cometido en territorio nacional, establece la posibilidad de solicitar su permanencia en el país, la cual

deberá ser resuelta por el Instituto Nacional de Migración, mediante un acuerdo en el que le reconozca su calidad de víctima.

IV. Ley General de Víctimas

Es el artículo 2, del objeto de esta Ley es:

> "1. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos."

V. Ley de Víctimas para el Estado de Baja California

Esta Ley obliga a las autoridades estatales y municipales del Estado de Baja California, a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación que corresponda; de la misma manera, incorpora el principio de debida diligencia, que implica que el Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley.

VI. Programa Especial de Migración 2014-2018

El Programa Especial de Migración 2014-2018, en su apartado de Seguridad y acceso a la justicia, destaca el papel de las organizaciones de la sociedad civil, al señalar que "desempeñan un papel de suma relevancia para hacer visible la problemática de la inseguridad, proveer servicios y organizar redes institucionales que cuentan con experiencia y reconocimiento social".

Asimismo, el precitado programa especial, señala que "una de las principales limitaciones para avanzar en la prevención y combate a la violencia asociada a las migraciones es la limitada disponibilidad de información oportuna, confiable y estandarizada sobre los delitos y violaciones de derechos humanos contra personas migrantes".

Sin duda, es cierta dicha conclusión por parte del PEM, por lo que consideramos que el binomio OSC´s-víctimas migrantes, puede resolver esa falta de información a que se refiere el PEM y que limita la capacidad del Estado para prevenir y combatir los delitos y agravios contra la población en contexto de migración.

A partir de aquí, siguen un conjunto de documentos internacionales cuyo valor estriba en los estándares que establecen en materia de protección de derechos humanos y que deberán ser materia de análisis e implementación en las diversas organizaciones que atiendan a población migrante y de manera específica a víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.

Tan sólo la Convención Americana de los Derechos Humanos, mejor conocida como "Pacto de San José", consagra en sus artículos 8º y 25, el acceso a la justicia y el debido proceso, a partir de los cuales se han construido una serie de opiniones consultivas y jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, entre las que podemos destacar las siguientes:

1. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014.
2. Opinión Consultiva OC-18/03. Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Decisión de 17 de septiembre de 2003.

VII. Declaración Universal de los Derechos Humanos

VIII. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

IX. Convención Americana sobre Derechos Humanos
X. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
XI. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
XII. Convención sobre los Derechos del Niño
XIII. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias
XIV. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
XV. Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos
XVI. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía
XVII. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales- Protocolo de San Salvador

Finalmente, y dentro del capítulo de Base Legal de este trabajo de investigación; consideramos relevante haces un análisis aparte respecto a la Ley de Víctimas de Baja California, ya que será en esta entidad federativa donde se propone aplicar en primera instancia este protocolo de atención a migrantes.

Como se comentó líneas arriba, la aprobación de la Ley de Víctimas de Baja California, transito por diversos escenarios, ya que se incurrió en una omisión legislativa debido a que no se realizaron las acciones legislativas en tiempo de acuerdo a los artículos transitorios de la Ley General de Víctimas.

Es el caso, que en fecha 18 de septiembre de 2018, se aprobó por el pleno de la XXII Legislatura del Estado de Baja California, la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, quedando hasta el momento su publicación en el Periódico Oficial del Estado, su publicación por parte del Ejecutivo Estatal.

Cabe destacar que el proyecto de ley aprobado por el Congreso del Estado, se integra por 177 artículos y 14 artículos transitorios, pudiendo destaca que entre éstos últimos, podemos mencionar que:

1. La Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; en el caso concreto y hasta la fecha de conclusión de este trabajo de intervención, no ha sido publicada la precitada Ley en el Periódico Oficial.
2. Se abrogan todas las disposiciones legales que se opongan a la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, incluyendo la Ley de Atención y Protección a la Víctima o el Ofendido del Delito para el Estado de Baja California, publicada el 22 de agosto de 2003.
3. Establece un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, para que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, emitan o adecuen las disposiciones reglamentarias necesarias para que en el ámbito de sus competencias se hagan efectivas las disposiciones de la Ley de Víctimas; cabe destacar que dicha Ley, en su artículo 1º, párrafo segundo que:

La presente Ley obliga, a las autoridades estatales y municipales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación que corresponda. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materia de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetas a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

En consecuencia, de la transcripción del párrafo segundo del artículo 1º de la Ley de Víctimas, se desprende que establece un régimen de

corresponsabilidad entre las diversas instancias, o dependencias gubernamentales de los dos órdenes de gobierno, pero además una vinculación entre los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales (artículo 1º, párrafo tercero de la Ley General de Víctimas).

Para mayor claridad en la importancia que se le da a la conformación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, según el artículo 79 de la Ley General de Víctimas, en el artículo 80 de la misma Ley establece:

El Gobierno Federal. De las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, deberán coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas;

Por su parte, el artículo 81 del mismo ordenamiento, le otorga al Sistema, una serie de atribuciones para el cumplimiento de su objeto, entre los que destaca la participación entre las diversas autoridades de los distintos órdenes de gobierno, d los organismos autónomos, organismos de la sociedad civil. la comunidad e incluso buscar la cooperación internacional en materia de atención a víctimas.

4. En el transitorio sexto de la Ley estatal de víctimas, señala que la Procuraduría General de Justicia del Estado y demás dependencias o entidades del Ejecutivo del Estado, que ejerzan funciones encomendadas de la Ley que se abroga, deberán transferir los recursos humanos, materiales y financieros a la Comisión Ejecutiva estatal para el inicio de sus operaciones.

Respecto a la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo, le encomienda que, en el ejercicio de sus atribuciones, deberán dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

Con la aprobación de la Ley de Víctimas del Estado de Baja California, se cumple con las disposiciones contenidas en la Ley General de Víctimas

d. La Gestión

Flujograma de atención a migrante víctima de delito o de violación a derechos humanos

Normatividad Aplicable:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- **Ley General de Víctimas y su Reglamento**
- **Ley de Víctimas para el Estado de Baja California**
- **Código Nacional de Procedimientos Penales**
- **Ley de Migración**
- **Reglamento de la Ley de Migración**
- **Declaración Universal de los Derechos Humanos**
- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos**
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**
- **Convención sobre los Derechos del Niño**
- **Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias**
- **Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**
- **Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos**

- **Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía** - **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales- Protocolo de San Salvador** - **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional** - **Protocolo para Prevenir el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.** - **Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.**
Dirigido a: - **Operadores de Casas de Atención a Migrantes, Albergues y demás Centros de Atención a población en contexto de movilidad y en general los sectores social y privado.** - **Autoridades de los tres ámbitos de gobierno, y de sus respectivos poderes constitucionales**

Antes de proceder a proponer un flujograma del proceso de identificación, atención, asistencia, protección, canalización y seguimiento de posibles migrantes víctimas de delito y de violaciones a derechos humanos, cabe precisar que en las diversas casas de atención a migrantes, independientemente de su denominación o área de especialización (adultos varones, mujeres, menores), cuentan con protocolos de ingreso, atención, canalización, temporalidad de atención, especificidades en el tipo de servicios que presta, etcétera; por lo que la siguiente propuesta, es sólo una idea o ideas, acerca de la metodología a realizar en el caso de migrantes víctimas.

Lo relevante de esta propuesta, es que el personal que preste sus servicios en estas instituciones, en los casos en que se requiera, podrán recibir capacitación especializada en

la identificación, atención, asistencia, protección, canalización y seguimiento de migrantes víctimas.

Aquí, cabe recordar lo planteado en esta propuesta de intervención, cuando señalamos que son tres los aspectos que se deben considerar para ofrecer un servicio que incida en la atención a migrantes.

1. Personal calificado: En este rubro, se hace necesario contar con personal que cuente con una capacitación en áreas de trabajo social, psicología, derecho y criminología; a fin de brindar la asesoría.
2. Apoyo y gestión necesario para la canalización a las áreas de psicología, medicina, trabajo social y jurídica, de instituciones publicas y privadas que apoyen esta tarea.
3. Sabedores de las grandes necesidades de estas organizaciones de la sociedad civil, pero también de su inquebrantable voluntad de cubrir las necesidades de la población migrante, en el tema de personal calificado, se pueden generar convenios de colaboración con instituciones educativas para que prestadores de servicio social, previa sensibilización, compromiso y capacitación, sean quienes apliquen el presente protocolo, bajo la supervisión y la mística de estas organizaciones humanitarias.

Protocolo para la atención, asistencia y protección de hombres migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, o testigos u ofendidos de dichos delitos o violaciones a derechos humanos.

No.	Acción	Responsable	Observaciones
1	Recepción del migrante en la casa, albergue o centro de atención	Persona encargada de recibir al migrante e informar de los derechos y obligaciones que	El responsable de la recepción inicial, recabará los datos personales y las circunstancias y condiciones

		le asisten como migrante	personales del migrante y estará en posibilidad de identificar en primera instancia a posibles víctimas de delito o de violaciones a derechos humanos.
2	Canalización en caso de la identificación de posible migrante víctima, a un servidor especialista en identificación de víctimas; estableciendo un dialogo e informando de los derechos que le asisten como víctima del delito y de violaciones a derechos humanos	Especialista en identificación y atención de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos	El especialista identificará a la víctima y sus procesos de victimización; una vez realizada esta identificación, explicará al migrante víctima de los pasos a seguir, priorizando la atención médica, psicológica, de trabajo social y finalmente la jurídica. El migrante víctima una vez enterado del proceso a iniciar, firmará su

			consentimiento informado para recibir la atención.
3	Atención por el área médica del Centro y en caso de no contar con un médico; será canalizado a un hospital de salud pública para su certificación, evaluación y diagnóstico	El área de trabajo social del Centro de Atención al migrante víctima del delito o de violación a derechos humanos	En este momento, el área de trabajo social, contará con la información acerca de los vínculos familiares o de contacto para el caso de notificar la situación del migrante.
4	Una vez que ha sido atendido por el área médica, será canalizado al área de psicología para su valoración	El área de psicología del Centro de Atención a Migrantes	El psicólogo realizará una evaluación psicológica, consentida por el migrante.
5	Canalización al área jurídica para que una vez que el migrante víctima ha dado su consentimiento, ser informado del proceso de denuncia que dará inicio y las consecuencias del mismo, de conformidad con los artículos 7.8,9,10, 11, 12, 28, 29, 38, 39, 39 bis, 79 y demás relativo y aplicables de la Ley General de Víctimas.	Responsable del área jurídica	El abogado acompañará en todo momento al migrante víctima a presentar su denuncia ante la autoridad que corresponda, notificando al

			organismo de derechos que sea competente, ya sea la nacional por tratarse de un delito del orden federal o estatal cuando se trate de un delito del fuero común.
6	De manera simultánea, se notificará a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponda de la presencia de una víctima, de conformidad con los artículos 96, 97, 98, 106, 108 y demás relativos de la Ley General de Víctimas para incorporarse en el Registro Nacional de Víctimas.	El área jurídica de victimológica, acompañará al migrante víctima en el proceso de atención jurídica, orientando y asistiendo en todo momento y al migrante.	Los acompañantes del migrante o la migrante, deberán llevar un registro o bitácora pormenorizada de la institución que lo atiende, el servidor público que lo recibe y entrevista y el puntual cumplimiento de todos y cada uno de los derechos que le asisten a la víctima.
7	En caso de que la víctima desee permanecer en el lugar, se gestionará su	Se le informará de sus derechos	Deberá quedar constancia de la

	estancia con la protección de sus derechos como migrante de conformidad con la Ley de Migración, en caso de ser extranjero, o de sus derechos como nacional. En caso de o desear permanecer en el lugar, se hará del conocimiento de la autoridad investigadora o judicial, para que tome todas las medidas necesarias a la protección de sus derechos como víctima y asegurar el debido proceso. Lo anterior, de conformidad con el artículo 8, fracción XVI y XVII de la Ley General de Víctimas y de sus similares de Víctimas para el Estado de Baja California	a permanecer o no, en el lugar en el que se lleve a cabo la investigación.	gestión que se realice para notificar a la autoridad del deseo de la víctima a retirarse del lugar o de permanecer en él.

Protocolo para la atención, asistencia y protección de mujeres migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, o testigos u ofendidos de dichos delitos o violaciones a derechos humanos.

No.	Acción	Responsable	Observaciones
1	Recepción de la migrante en la casa, albergue o centro de atención	Persona encargada de recibir a la migrante e informar de los derechos y obligaciones que le asisten como migrante	El responsable de la recepción inicial, recabará los datos personales y las circunstancias y condiciones personales de la migrante y estará en posibilidad de identificar en primera instancia a posibles víctimas de delito o de violaciones a

			derechos humanos.
2	Canalización en caso de la identificación de posible migrante víctima, a un servidor especialista en identificación de víctimas; estableciendo un dialogo e informando de los derechos que le asisten como víctima del delito y de violaciones a derechos humanos	Especialista en identificación y atención de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos	El especialista identificará a la víctima y sus procesos de victimización; una vez realizada esta identificación, explicará a la migrante víctima de los pasos a seguir, priorizando la atención médica, psicológica, de trabajo social y finalmente la jurídica. La migrante víctima una vez enterada del proceso a iniciar, firmará su consentimiento informado para recibir la atención.
3	Atención por el área médica del Centro y en caso de no contar con un médico; será	El área de trabajo social del	En este momento, el área

	canalizada a un hospital de salud pública para su certificación, evaluación y diagnóstico.	Centro de Atención a la migrante víctima del delito o de violación a derechos humanos	de trabajo social, contará con la información acerca de los vínculos familiares o de contacto para el caso de notificar la situación de la migrante.
4	Una vez que ha sido atendido por el área médica, será canalizada al área de psicología para su valoración y apoyo.	El área de psicología del Centro de Atención a Migrantes.	El o la psicóloga realizará una evaluación psicológica, consentida por el migrante.
5	Canalización al área jurídica para que una vez que la migrante víctima ha dado su consentimiento, ser informada del proceso de denuncia que dará inicio y las consecuencias del mismo, de conformidad con los artículos 7.8,9,10, 11, 12, 28, 29, 38, 39, 39 bis, 79 y demás relativo y aplicables de la Ley General de Víctimas.	Responsable del área jurídica.	El abogado o abogada acompañará en todo momento a la migrante víctima a presentar su denuncia ante la autoridad que corresponda, notificando al organismo de derechos humanos que sea competente, ya

			sea la nacional por tratarse de un delito del orden federal o estatal cuando se trate de un delito del fuero común. Igualmente hará del conocimiento al Instituto Nacional de las Mujeres de conformidad con los artículos 41 y 48 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para los efectos conducentes; notificando de igual manera al Instituto Estatal de la Mujeres para su conocimiento y competencia.
6	De manera simultánea, se notificará a la Comisión Ejecutiva de Atención a	El área jurídica y victimológica,	Los acompañantes de

	Víctimas que corresponda de la presencia de una víctima, de conformidad con los artículos 96, 97, 98, 106, 108 y demás relativos de la Ley General de Víctimas para incorporarse en el Registro Nacional de Víctimas y de la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.	acompañará a la migrante víctima en el proceso de atención jurídica, orientando y asistiendo en todo momento y a la migrante.	la migrante, deberán llevar un registro o bitácora pormenorizada de la institución que la atiende, el servidor público que la recibe y entrevista y el puntual cumplimiento de todos y cada uno de los derechos que le asisten a la víctima.
7	En caso de que la víctima desee permanecer en el lugar, se gestionará su estancia con la protección de sus derechos como migrante de conformidad con la Ley de Migración, en caso de ser extranjero, o de sus derechos como nacional. En caso de desear permanecer en el lugar, se hará del conocimiento de la autoridad investigadora o judicial, para que tome todas las medidas necesarias a la protección de sus derechos como víctima y asegurar el debido proceso. Lo anterior, de conformidad con el artículo 8, fracción XVI y XVII de la Ley General de Víctimas y de sus similares de	Se le informará de sus derechos a permanecer o no, en el lugar en el que se lleve a cabo la investigación.	Deberá quedar constancia de la gestión que se realice para notificar a la autoridad del deseo de la víctima a retirarse del lugar o de permanecer en él.

	Víctimas para el Estado de Baja California; así como de la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y su similar en el Estado y 109 último párrafo del Código Nacional de Procedimientos Penales,		

Protocolo para la atención, asistencia y protección de niños, niñas y adolescentes migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos o testigos u ofendidos del delito o de dichas violaciones a derechos humanos.

No.	Acción	Responsable	Observaciones
1	Recepción del niño, niña o adolescente migrante víctima del delito o de violación de derechos humanos o testigo u ofendido del delito o de la violación de derechos humanos, en la casa, albergue o centro de atención	Persona especializada encargada de recibir al niño, niña o adolescente migrante e informar de manera clara, segura y asequible a la edad, madurez, cultura y circunstancias, los derechos que le asisten como migrante	El responsable especializado en la atención de niños, niñas y adolescentes de la recepción inicial, recabará los datos personales y las circunstancias y condiciones personales de la migrante y estará en posibilidad de identificar en primera instancia a posibles víctimas de delito o de violaciones a derechos humanos.
2	Canalización en caso de la identificación de posible niño, niña y adolescente migrante víctima del delito o de violación de derechos humanos o testigo u ofendido	Especialista en identificación y atención de víctimas del	El especialista identificará a la víctima y sus procesos de

	del delito o de la violación de derechos humanos, a un servidor especializado en identificación de menores víctimas o testigos u ofendidos, estableciendo un dialogo e informando de los derechos que le asisten como víctima del delito y de violaciones a derechos humanos	delito y de violaciones a derechos humanos	victimización; una vez realizada esta identificación, le designará un representante especializado en niñez y autorizado por la representación social y el sistema DIF, ante quien le explicará al niño, niña o adolescente migrante víctima de los pasos a seguir, priorizando la atención médica, psicológica, de trabajo social y finalmente la jurídica. De conformidad con el artículo 3, 12 de la Convención de los Derechos del Niño, artículo 14 de la Ley para

			la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, 112 de la Ley de Migración y 109 penúltimo párrafo del Código Nacional de Procedimientos Penales.
3	Atención por el área médica del Centro y en caso de no contar con un médico; será canalizada a un hospital de salud pública para su certificación, evaluación y diagnóstico.	El área de trabajo social del Centro de Atención al migrante; acompañará al niño, niña o adolescente en todo momento, acompañado así mismo por su representante legal y el especialista en atención a menores,	En este momento, el área de trabajo social, contará con la información acerca de los vínculos familiares o de contacto para el caso de notificar la situación de la migrante.
4	Una vez que ha sido atendido por el área médica, será canalizada al área de psicología para su valoración y apoyo.	El área de psicología del Centro de	El o la psicóloga realizará una evaluación

		Atención a Migrantes.	psicológica, utilizando las técnicas y procedimientos especializado en menores víctimas.
5	Canalización al área jurídica para que una vez que ha sido informada de acuerdo a su edad y madurez del proceso de denuncia que dará inicio y las consecuencias del mismo, de conformidad con los artículos 7.8,9,10, 11, 12, 28, 29, 38, 39, 39 bis, 45, 52, 79 y demás relativo y aplicables de la Ley General de Víctimas. Artículo 3, 29, 52, fracción V, inciso b), 73	Responsable del área jurídica.	El abogado o abogada acompañará en todo momento a la migrante víctima a presentar su denuncia ante la autoridad que corresponda, notificando al organismo de derechos humanos que sea competente, ya sea la nacional por tratarse de un delito del orden federal o estatal cuando se trate de un delito del fuero común. Igualmente hará del conocimiento

			al Instituto Nacional de las Mujeres de conformidad con los artículos 41 y 48 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para los efectos conducentes; notificando de igual manera al Instituto Estatal de la Mujeres para su conocimiento y competencia.
6	De manera simultánea, se notificará a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponda de la presencia de un niño, niña o adolescente víctima, de conformidad con los artículos 96, 97, 98, 106, 108 y demás relativos de la Ley General de Víctimas para incorporarse en el Registro Nacional de Víctimas y de la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. De igual manera se notificará al Sistema DIF y a la	El área jurídica y victimológica, acompañará al menor de edad migrante víctima en el proceso de atención jurídica, orientando y asistiendo en	Los acompañantes de la migrante, deberán llevar un registro o bitácora pormenorizada de la institución que la atiende, el servidor público que la recibe y

	Procuraduría para la Defensa del Menor, para la formalización de la representación del niño, niña o adolescente.	todo momento y a la migrante.	entrevista y el puntual cumplimiento de todos y cada uno de los derechos que le asisten a la víctima.
7	En caso de que la víctima desee permanecer en el lugar, se gestionará su estancia con la protección de sus derechos como migrante de conformidad con la Ley de Migración, en caso de ser extranjero, o de sus derechos como nacional. En caso de desear permanecer en el lugar, se hará del conocimiento de la autoridad investigadora o judicial, para que tome todas las medidas necesarias a la protección de sus derechos como víctima y asegurar el debido proceso. Lo anterior, de conformidad con el artículo 8, fracción XVI y XVII de la Ley General de Víctimas y de sus similares de Víctimas para el Estado de Baja California; así como de la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y su similar en el Estado.	Se le informará de sus derechos a permanecer o no, en el lugar en el que se lleve a cabo la investigación.	Deberá quedar constancia de la gestión que se realice para notificar a la autoridad del deseo de la víctima a retirarse del lugar o de permanecer en él.

Algunas consideraciones finales:

a) Ante la intervención de diversas dependencias y entidades de gobierno, así como de organismos de la sociedad civil, no se considera que las instituciones obligadas a la prevención, procuración y administración de justicia, deban ampliar sus asignaciones presupuestales, sino que prácticamente con el mismo presupuesto se busca hacer mejor las cosas, al contribuir a la eficiencia, eficacia y la economía de la función de acceso a la justicia; inclusive, una parte importante de la instrumentación del protocolo de atención a migrantes, que se refiere a la información y capacitación en su aplicación, se puede lograr a través de los propios presupuestos y programas anuales de capacitación que todas las instituciones de seguridad pública y procuración, deben tener como parte de los procesos de actualización profesional.

En consecuencia, no se requerirá de grandes cantidades de presupuesto público, cuando consideramos que el personal ya existe, las instalaciones y equipamiento igualmente ya existe, además del entramado jurídico; lo que hay que pugnar es la cohesión de esos elementos e instituciones para una mayor calidad en el desempeño de la función.

Por lo que hace a la formación de operadores del modelo de derechos humanos; las universidades son el espacio ideal que puede proveer de estudiantes que a través de programas de servicio social o prácticas profesionales, puedan ser capacitados en la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos de los migrantes victimizados, pudiendo contar con diversos perfiles profesionales, tales como psicólogos, abogados, sociólogos, trabajadores sociales, criminólogos, entre otros; sin duda la interdisciplinariedad será un valor agregado a este proceso de formación en derechos humanos.

b) Para este efecto, existen organizaciones sociales, instituciones académicas y gubernamentales que realizan evaluaciones y seguimiento de las recomendaciones en materia de acceso a la justicia, incluso organizaciones internacionales que, en cumplimiento de compromisos adquiridos por nuestro país, ofrecen herramientas de evaluaciones externas que pueden servir para ejercer controles de los resultados obtenidos y los proyectados.

c) Vinculado con lo expuesto anteriormente, la cuantificación de la población potencial y objetivo dependerá de la confianza que se genere a partir de la aplicación del Formato Único y de otros mecanismos propios de las organizaciones de la sociedad civil y que se aplican en sede de las casas de migrantes, lugares que por su naturaleza generan confianza en los migrantes victimizados, contrario a la desconfianza que le tienen a las agencias de policía, o del ministerio público, lo que impide el flujo de información por parte del migrante victimizado.

En este orden de ideas, el primer paso para contar con un referente es la aplicación y seguimiento posterior de los formatos que se aplicaría de acuerdo con la Ley General de Víctimas y con el objetivo de crear y alimentar el Registro Nacional de Víctimas, así como sus similares en las entidades federativas.

d) El eje articulador de un método de cuantificación y determinación de la población potencial y objetivo, será el Registro Nacional de Víctimas, a partir de la aplicación del Formato Único.

e) De gran utilidad será el cruce de información transversal que se genere a partir de las entidades y dependencias involucradas, así como de las fuentes que generen las organizaciones de la sociedad civil; en la que se podrá obtener información que se clasificará de acuerdo a diversos criterios y permitirá evaluar los alcances del protocolo y el cumplimiento de las metas fijadas.

f) Los primeros obligados a sumarse a este protocolo serán las instancias gubernamentales, sin embargo, la parte más relevante es la participación de las casas de atención a migrantes, desayunadores, centros de recepción, etc. y que están a cargo de organismos de la sociedad civil; esta estrategia permitirá contar con una cobertura amplia que elevará los índices de atención y efectividad.

g) Además de la aplicación de los mecanismos de captación de migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, un efecto importante es la generación de confianza

en el migrante, quien, en una etapa avanzada del proyecto, logrará que el migrante victimizado, acuda de *motu proprio* a denunciar.

h) El protocolo de atención a migrantes, establecerá una serie de acciones concertadas entre diversas instituciones y organismos de la sociedad civil, tendientes a concretar el acceso a la justicia de migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, todo lo anterior, teniendo como eje el puntual cumplimiento de las disposiciones legales aplicables con perspectiva de derechos humanos según lo establece el artículo 1º de la Constitución Mexicana.

Así mismo, para la aplicación de las disposiciones legales, se deberá atender a los estándares señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que en su conjunto permitirá una observancia puntual de la ley y una interpretación expansiva de los derechos humanos.

i) La experiencia que se vaya acumulando en la atención específica de migrantes, deberá ir configurando una serie de acciones tendientes a mejorar la prestación del servicio de acceso a la justicia de personas en situación extraordinaria, por lo que se deberá transitar hacia una mejora continua de los servicios públicos de justicia.

j) La aplicación del protocolo de atención a migrantes deberá llamar al concierto de diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales, en los que cada una de las partes deberá actuar de manera sistémica en materia de organización, facilitando la gestión pública.

k) Cada dependencia e instancia administrará sus recursos financieros, que, desde nuestro punto de vista, para la aplicación de este protocolo, no deberá tener un gran impacto financiero para los participantes, sino más bien, una aplicación eficiente de los recursos.

l) Precisamente la ejecución de este protocolo permitirá una eficacia, eficiencia y economía operativa, evitando la duplicidad de funciones o las acciones intrascendentes, o peor aún, la inactividad gubernamental que tiene altos costos sociales, económicos y políticos.

m) El protocolo de atención a migrantes, permitirá el flujo de información relevante, que podrá ser clasificada de acuerdo a las diversas perspectivas de los participantes; así tenemos que para las organizaciones podrá ser relevante el lugar de origen, los antecedentes socioeconómicos de las victimas migrantes, o para las autoridades de la Comisión Ejecutiva de Atención a Migrantes, puede tener valor otro tipo de información, lo importante es la oportunidad para sistematizar esta información valiosa con fines de prevención o más allá, con fines de conocer la dinámica migratoria.

n) El Registro Nacional de Víctimas puede ser alimentado de manera sistematizada, sin embargo, se esperaría que quienes fueron atendidos como víctimas no sean personas que aparezcan de manera recurrente en el padrón, ya que se esperaría que no se presentara una re victimización.

ñ) Como todo proyecto, deberá ser evaluado en el trayecto de su aplicación, lo que permitiría conocer los avances programáticos, además de la posibilidad de ser mejorado.

o) Un valor agregado que a su vez puede generar valor público, es la difusión de los avances en materia de acceso a la justicia, ya que la aplicación del protocolo, permitirá contribuir a una percepción generalizada de seguridad, tanto como percepción, como en la realidad, ya que, como se dijo líneas arriba, se podrá diseñar estrategias de prevención del delito en general y en particular.

p) Los instrumentos de seguimiento del protocolo, así como de los mecanismos de evaluación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, permitirán medir el nivel de satisfacción de los migrantes atendidos; además de la satisfacción de organismos de la sociedad civil que se han convertido en los portavoces de los migrantes, lo que pude generar una corriente de opinión favorable al protocolo de atención y sus efectos positivos a la sociedad en general.

q) Resulta relevante que para un amplio sector de los migrantes victimizados, el acceso a la justicia es irrelevante, ya que desde el momento en que tomas la decisión de migrar, están claros que serán objeto de todo tipo de abusos, tanto por parte de la delincuencia como de las autoridades, por lo que el cambio de percepción del migrante, podrá contribuir al cambio de percepción de la población en general, es decir, a la población no migrante.

V. Resultados

a) Los resultados podrán ser medibles a mediano y largo plazo, ya que en primer término hay que revertir una situación adversa que es la que priva en este momento, como es la desconfianza, el temor y el desconocimiento en las instituciones, lo que finalmente contribuye a la impunidad, por lo que los resultados obtenidos, permitirán valorar cambios en la función pública de acceso a la justicia.

b) La efectividad y calidad de las evaluaciones, estarán vinculadas con la transparencia de las mismas, ya que contarán con la participación de la sociedad civil organizada, de instituciones académicas, además de las gubernamentales y que en su conjunto deberán reflejar un grado de avance del derecho al acceso a la justicia de la población migrante.

Sin duda, otro indicador es el valor público que se genere con la aplicación del protocolo de atención a migrantes y permitirá transitar hacia un escenario de justicia donde la prevención del delito, la procuración y administración de justicia, mejoren no solamente para la población migrante, sino para la población en general.

c) En una primera instancia no se podrá contar con una evaluación de impacto rigurosa, ya que, como hemos insistido, no existen referentes que nos permitan medir los avances, lo que se logrará a mediano y largo plazo y donde sí se podrán evaluar los impactos de manera puntual y rigurosa.

d) Tanto la difusión de los resultados como de la evaluación que se realice del programa es importante para generar una retroalimentación del proyecto, como para fomentar una

cultura de la denuncia, que actualmente se encuentra prácticamente inexistente debido a la desconfianza generalizada en las instituciones de procuración de justicia.

f) Si se logra mejorar el acceso a la justicia de los migrantes víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, seguramente esta tendencia influirá en una mejora del acceso a la justicia de las comunidades residentes en las diversas ciudades; es decir, de la población en general.

VI. Comentarios finales y recomendaciones

Para el diseño de este proyecto de intervención, se recorrió un largo camino de experiencias y reflexiones en torno a el porqué de la victimización de las personas que se encuentran en las condiciones más precarias, porqué de la indolencia gubernamental y la capacidad para que el delincuente o el servidor público, sea capaz de victimizar, aún más a un individuo que carga sobre sus hombros todos los agravios.

La instrumentación de este protocolo, permitirá generar un impulso a la investigación de los delitos y violaciones a derechos humanos, más allá de la denuncia que aparece en los medios de comunicación y que nos indigna temporalmente, porque esa nota, ese agravio, será borrado por la nota o el agravio de mañana, y así de manera interminable; hasta que perdemos la capacidad de asombro y de indignación.

El siguiente paso, es lograr la sanción a los responsables y la reparación a las víctimas, que puede ser material o inmaterial, pero, sobre todo, la garantía de que no se repetirán esas agresiones.

Sólo con la sanción de los responsables, nos podremos acercar a un Estado de Derecho, cuya única razón de ser es la protección de los derechos humanos.

El camino no será fácil, pero debemos contribuir desde nuestros espacios de influencia, por más modestos que sean, a la formación de “operadores” del modelo de derechos humanos,

que tomen en sus manos la promoción y defensa de la población más vulnerable de nuestras sociedades.

Alguien dirá que no es factible la aplicación de principios de diligencia debida en sede administrativa; esto no es cierto, el efecto expansivo de los derechos humanos está presente; otros dirán que el robo a un migrante no es una violación grave a derechos humanos, pero ahí estarán nuestros operadores haciendo valer los principios pro persona, el de progresividad de los derechos humanos, hasta que se modifique la forma de pensar, e incluso de sentir.

En esta tarea hay que aprender a desaprender y así hasta que logremos mejores niveles de acceso a la justicia en todos los ámbitos.

Como quedó establecido en el presente trabajo, México pertenece a un sistema universal y regional de derechos humanos, lo que lo obliga de buena fe a cumplir con los tratados, convenciones, pactos y demás documentos internacionales en materia de derechos humanos; así como las sentencias de la Corte Interamericana y las opiniones consultivas de dicha instancia, con las demás opiniones de órganos especializados de derechos humanos, en consecuencia, y a fin de estar en posibilidad de medir el nivel de cumplimiento de esas obligaciones internacionales, se ha creado el concepto de "estándar", basado precisamente en derechos humanos, que señalan un rumbo a seguir o a una meta a alcanzar.

Así las cosas, entre esos "estándares", se encuentra la Garantía de debido proceso y acceso a la justicia, que de acuerdo a la opinión consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, intitulada "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", ya mencionada en este trabajo; "Este derecho debe ser comprendido en un sentido amplio, abarcando las esferas judiciales y las administrativas y los órdenes, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

Lo anterior, es sólo un ejemplo de los mecanismos e instrumentos con que contamos para un verdadero acceso a la justicia y como lo planteó Norberto Bobbio, la efectividad de los derechos humanos.

VII. Bibliografía

Miguel Carbonell. (2013). La Reforma Constitucional en materia penal. marzo 2017, de UNAM Sitio web: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/22.pdf

México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (2011). Informe sobre Secuestro de Migrantes en México. México Unido Contra la Delincuencia, A.C., 1, 24.

Le Clercq Ortega, J. & Rodriguez Sánchez Lara, G. Coordinadores (2016). *Índice Global de Impunidad México IGI-México*. marzo 26, 2016, de Universidad de Las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia CESIJ, Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia Sitio web: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf

Eugene Bardach. (1998). Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. México: CIDE.

Llamas, Valeria. "Seguridad humana y movilidad humana", número 63. Revista IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Enero-junio 2016. p. 148.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC, "Hallazgos 2015, Evaluación de la implementación y operación a 8 años de la reforma constitucional en materia de justicia penal. http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLAZGOS_2015.pdf

Paris Pombo, María Dolores, Calva Sánchez, Luis Enrique y otros. (2015). Principales resultados de la encuesta sobre agresión y abuso a migrantes (EAAM) devueltos por las autoridades migratorias, 2012. México: Colef.

Aguirre Arango, José Pedro. (2007). La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Revista de Derechos Humanos (Guatemala), no. 8, 73-97.

inegi.org.mx. (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. mayo 2017, de INEGI Sitio web: internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/envipe2016-presentacion

Vivanco, José M. y otros (1994). Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos. En Serie Estudios de Derechos Humanos Tomo I (275-285). San José de Costa Rica: IIDH.

CELS. (2008). La lucha por el derecho. Argentina. Siglo veintiuno.

Serrano, S. & Vázquez, D. (2013). Los Derechos en Acción. México: Flacso México.

Serrano. S. & Vázquez. D. (2013). Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción. 2017, de SCJN y otros Sitio web: http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php

Miguel Carbonell. (2012). La Reforma Constitucional en Materia Penal: Luces y Sombras. 2017, de IIJUNAM Sitio web: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3069/8.pdf

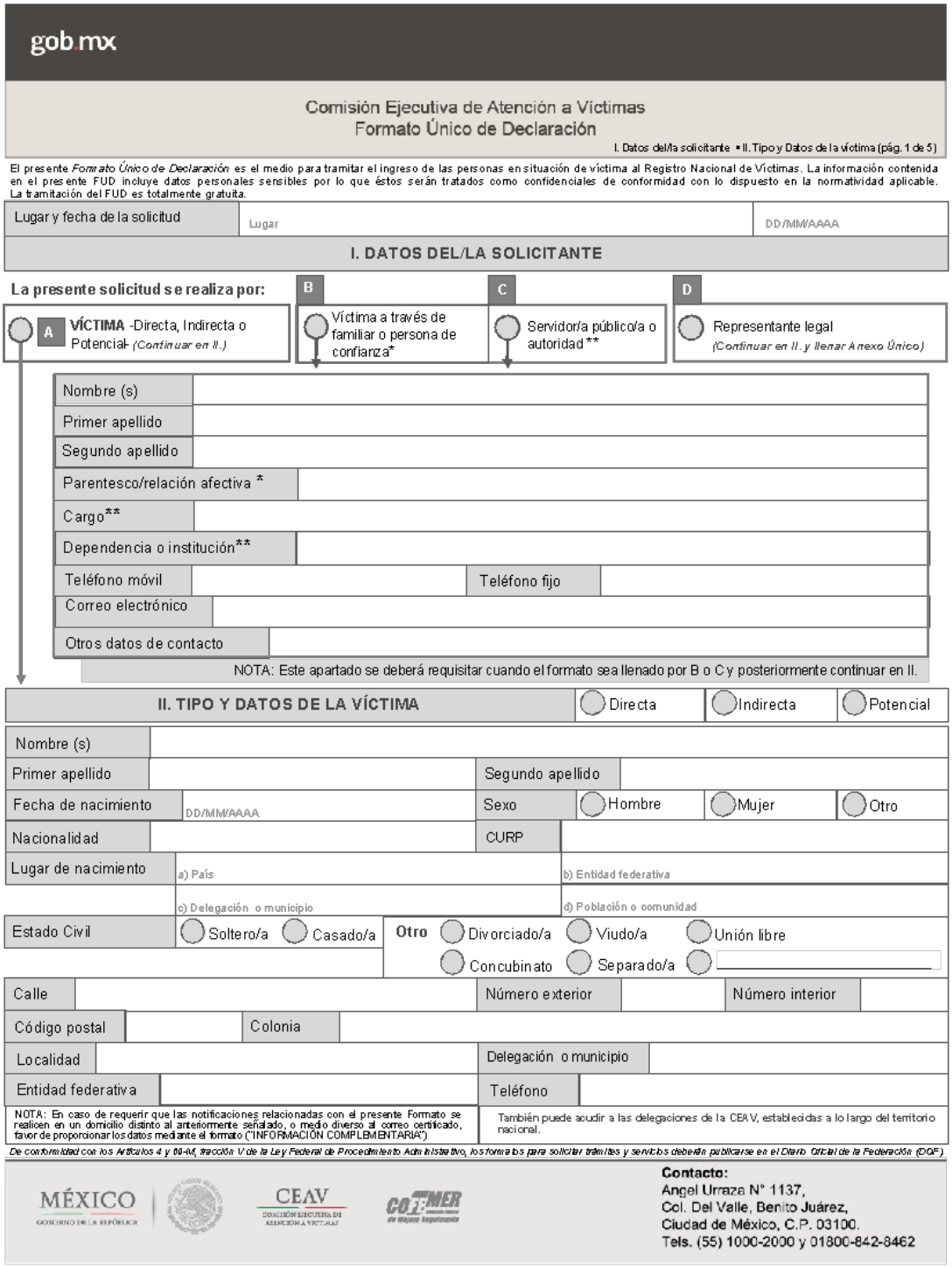
José Zamora Grant. (2009). Derecho Victimal. La Víctima en el nuevo sistema penal mexicano. México: INACIPE.

Ramírez. H. & Pallares. Pedro. (2011). Defensa y Protección de los Derechos Humanos. Colección Textos Jurídicos Universitarios, III, 314-348.

Caballero. J.L. (2012). Cláusula de Interpretación Conforme y el Principio Pro Persona. En La Reforma Constitucional de Derechos Humanos (130). México: Porrúa.

De León. G., Obando. L. y otra. (2010). Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones Derechos Humanos. Argentina: CEJIL.

VIII. Anexos



gob.mx

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
Formato Único de Declaración

I. Datos del/la solicitante ▪ II. Tipo y Datos de la víctima (pág. 1 de 5)

El presente *Formato Único de Declaración* es el medio para tramitar el ingreso de las personas en situación de víctima al Registro Nacional de Víctimas. La información contenida en el presente FUD incluye datos personales sensibles por lo que éstos serán tratados como confidenciales de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable. La tramitación del FUD es totalmente gratuita.

Lugar y fecha de la solicitud	Lugar	DD/MM/AAAA

I. DATOS DEL/LA SOLICITANTE

La presente solicitud se realiza por:

- A ○ **VÍCTIMA** -Directa, Indirecta o Potencial- *(Continuar en II.)*
- B ○ Víctima a través de familiar o persona de confianza*
- C ○ Servidor/a público/a o autoridad**
- D ○ Representante legal *(Continuar en II. y llenar Anexo Único)*

Nombre (s)	
Primer apellido	
Segundo apellido	
Parentesco/relación afectiva *	
Cargo**	
Dependencia o institución**	
Teléfono móvil	Teléfono fijo
Correo electrónico	
Otros datos de contacto	

NOTA: Este apartado se deberá requisitar cuando el formato sea llenado por B o C y posteriormente continuar en II.

II. TIPO Y DATOS DE LA VÍCTIMA ○ Directa ○ Indirecta ○ Potencial

Nombre (s)			
Primer apellido		Segundo apellido	
Fecha de nacimiento	DD/MM/AAAA	Sexo	○ Hombre ○ Mujer ○ Otro
Nacionalidad		CURP	
Lugar de nacimiento	a) País	b) Entidad federativa	
	c) Delegación o municipio	d) Población o comunidad	
Estado Civil	○ Soltero/a ○ Casado/a	Otro ○ Divorciado/a ○ Viudo/a ○ Unión libre ○ Concubinato ○ Separado/a ○ _____	
Calle		Número exterior	Número interior
Código postal		Colonia	
Localidad		Delegación o municipio	
Entidad federativa		Teléfono	

NOTA: En caso de requerir que las notificaciones relacionadas con el presente Formato se realicen en un domicilio distinto al anteriormente señalado, o medio diverso al correo certificado, favor de proporcionar los datos mediante el formato ("INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA")

También puede acudir a las delegaciones de la CEAV, establecidas a lo largo del territorio nacional.

De conformidad con los Artículos 4 y 69-M, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los formatos para solicitar trámites y servicios deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA | CEAV COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS | COFEMER

Contacto:
Angel Urraza N° 1137,
Col. Del Valle, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03100.
Tels. (55) 1000-2000 y 01800-842-8462

ESTE TRÁMITE ES GRATUITO. En caso de requerir asesoría en el llenado del presente formato, favor de comunicarse al teléfono: 01800-842-8462

gob.mx

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
Formato Único de Declaración

III. RELACIÓN DE LA VÍCTIMA INDIRECTA CON LA VÍCTIMA DIRECTA

En caso de ser víctima indirecta, proporcione nombre completo de la víctima directa	**Relación con la víctima directa.** *Conteste: ¿Qué soy de la víctima directa?*
1.	
2.	
3.	

IV. IDENTIFICACIÓN DE LA VÍCTIMA

Se deberá anexar al presente Formato, copia de la identificación de la víctima. En caso de manifestar no contar con ella en este momento, la identificación deberá ser remitida a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas con posterioridad.

¿Presenta identificación? ◯ Sí ◯ No

Cartilla del servicio militar ◯	Credencial oficial expedida por el IMSS o ISSSTE ◯	Tarjeta de residencia temporal ◯
Pasaporte ◯	Certificado o constancia de estudios ◯	Tarjeta de residencia permanente ◯
Cédula profesional ◯	Constancia de residencia expedida por autoridad local ◯	Credencial de elector ◯
Otro documento oficial ◯	Indique cuál	
Número del documento probatorio:		

V. LUGAR Y FECHA DE LOS HECHOS

Calle		Número exterior		Número interior	
Código postal		Colonia			
Localidad		Delegación o municipio			
Entidad federativa			Fecha	DD/MM/AAAA	

En caso de no conocer todos los datos sobre el lugar donde ocurrieron los hechos victimizantes, favor de proporcionar los que conozca y utilice esta casilla para agregar otros datos de ubicación	

RELATO DE LOS HECHOS

Por favor relate las circunstancias de modo, tiempo y lugar, antes, durante y después de los hechos victimizantes. En caso de contar con alguna constancia o documento ministerial, jurisdiccional o de organismos nacionales o internacionales de derechos humanos en donde se dé cuenta del mismo, anexarlo al presente formato. En caso de que los hechos victimizantes atenten contra derechos colectivos, favor de referirlo.

NOTA: En caso de requerir más espacio para relatar los hechos delictivos o la violación a derechos humanos, por favor utilice el formato ("INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA")

También puede acudir a las delegaciones de la CEAV, establecidas a lo largo del territorio nacional.

MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA | CEAV COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS | COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Contacto:
Angel Urraza N° 1137,
Col. Del Valle, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03100.
Tels. (55) 1000-2000 y 01800-842-8462

ESTE TRÁMITE ES GRATUITO. En caso de requerir asesoría en el llenado del presente formato, favor de comunicarse al teléfono: 01800-842-8462

gob.mx

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
Formato Único de Declaración
VI. Observaciones preliminares del/a servidor/a público/a que llena el formato VII. Autoridades que han conocido de los hechos victimizantes (pág. 3 de 5)

VI. OBSERVACIONES PRELIMINARES DEL/LA SERVIDOR/A PÚBLICO/A O AUTORIDAD QUE LLENA EL FORMATO

Tipo de daño sufrido *Señale los que apliquen ▶*	◯ Físico	◯ Psicológico	◯ Patrimonial	◯ Sexual	◯ Otro

Este campo es para uso exclusivo de las autoridades en el caso de que participen con la víctima en el llenado del FUD:

NOTA: En caso de requerir más espacio para aportar observaciones de la autoridad que llena el FUD por favor utilice el formato ("INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA")

VII. AUTORIDADES QUE HAN CONOCIDO DE LOS HECHOS

INVESTIGACIÓN MINISTERIAL	¿Denunció ante el Ministerio Público?	◯ Sí ◯ No	Fecha	DD/MM/AAAA
Competencia	◯ Federal ◯ Local	Entidad federativa		
Delito				
Agencia MP*		A. P./C. I./A. C.**		
Estado de la investigación				

***MP** = Ministerio Público. ****A. P.** = Averiguación previa; **C. I.**= Carpeta de investigación, y **A. C.** = Acta circunstanciada.

PROCESO JUDICIAL	Fecha de inicio del proceso judicial	DD/MM/AAAA
Competencia ◯ Federal ◯ Local	Entidad federativa	
Delito		
Número de juzgado	Número de proceso	
Estado del proceso judicial		

PROCEDIMIENTOS ANTE ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS				
¿Presentó queja, petición u otro tipo de solicitud ante organismo de DD. HH.?	◯ Sí ◯ No	DD/MM/AAAA		
Competencia	◯ Federal ◯ Local ◯ Internacional	Organismo		
Violación a DD. HH.				
Autoridad responsable				
Tipo de resolución	◯ Recomendación	◯ Conciliación	◯ Medidas precautorias	◯ Otra _____
Folio		Estado actual		
OTRA AUTORIDAD				

NOTA: En caso de requerir más espacio para proporcionar información de este apartado, por favor utilice el formato ("INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA")

ESTE TRÁMITE ES GRATUITO. En caso de requerir asesoría en el llenado del presente formato, favor de comunicarse al teléfono: 01800-842-8462

MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA | CEAV COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS | COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Contacto:
Angel Urraza N° 1137,
Col. Del Valle, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03100.
Tels. (55) 1000-2000 y 01800-842-8462

gob.mx

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
Formato Único de Declaración

VIII. Hoja de Firmas (pág. 4 de 5)

La presente solicitud de registro se suscribe por:

A	Víctima –directa, indirecta o potencial-	B	Familiar o persona de confianza

☑ **Una vez que me fue leído el contenido del presente FUD, manifiesto no poder o saber firmar por lo que sólo imprimo mis huellas dactilares** →

Mano izquierda | *Mano derecha*

Huella dactilar de índice o pulgar

NOMBRE COMPLETO, FIRMA Y HUELLAS DACTILARES DEL/LA SOLICITANTE

Opcional. Manifiesto expresamente mi deseo de recibir cualquier tipo de notificación relacionada con el presente FUD en el siguiente correo electrónico:

C	◯ Servidor/a público/a o autoridad	Sello **de la dependencia o institución**

NOMBRE COMPLETO, CARGO Y FIRMA

D	◯ Representante legal de la víctima	**Nota:** En caso de solicitudes presentadas por representantes legales de las víctimas, autorizados en términos del artículo 97, fracción I de la Ley General de Víctimas, se deberá anexar a la presente solicitud el Anexo Único "Formato de Inscripción en el Padrón de Representantes".

NOMBRE COMPLETO y FIRMA

El presente Formato Único de Declaración se requisitó/completó con el apoyo de personal de la CEAV que se detalla a continuación:

1		
	NOMBRE COMPLETO, CARGO Y FIRMA	
2		Sello de la CEAV
	NOMBRE COMPLETO, CARGO Y FIRMA	

MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA | CEAV COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS | COFEMER

Contacto:
Angel Urraza N° 1137,
Col. Del Valle, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03100.
Tels. (55) 1000-2000 y 01800-842-8462

ESTE TRÁMITE ES GRATUITO. En caso de requerir asesoría en el llenado del presente formato, favor de comunicarse al teléfono: 01800-842-8462

gob.mx

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
Formato Único de Declaración

IX. Términos y condiciones (pág. 5 de 5)

Homoclave del formato	Fecha de publicación del formato en el DOF
FF-CEAV-001	

IX.1 Documentación para la tramitación del Formato Único de Declaración:

- Para la inscripción de víctimas en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) se deberá anexar al presente formato, o remitir a las oficinas del RENAVI, copia simple de la información que permita verificar la identidad jurídica de la víctima –directa, indirecta o potencial- y del/la solicitante, cuando la solicitud la realice la víctima a través de un familiar o persona de confianza, de conformidad con lo siguiente:

  Para mexicanos/as: ***(i)*** Acta de nacimiento; ***(ii)*** Carta de naturalización, en caso de personas nacionalizadas como mexicanas, o ***(iii)*** Certificado de nacionalidad mexicana.

  Adicionalmente, con objeto de verificar la identidad de la persona, deberá adjuntarse copia de uno de los siguientes documentos como medio de identificación: ***(i)*** Cartilla del Servicio Militar Nacional; ***(ii)*** Pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores; ***(iii)*** Cédula Profesional; ***(iv)*** Certificado de estudios con fotografía; ***(v)*** Credencial oficial del Instituto Mexicano del Seguro Social; ***(vi)*** Credencial oficial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; ***(vii)*** Constancia de residencia emitida por la autoridad del lugar donde reside el interesado; ***(viii)*** Credencial de Elector, o ***(ix)*** Algún otro medio reconocido por el estado Mexicano para acreditar la identidad de las personas.

  En caso de menores de edad que no cuenten con un medio de identificación oficial, para los efectos del Formato Único de Declaración, la identidad jurídica se podrá corroborar anexando al FUD, copia de acta de nacimiento y CURP de padre y madre.

  Para extranjeros/as: Tarjeta de residencia temporal o permanente vigente, o constancia consular. En el caso de migrantes irregulares o indocumentados, se deberá aportar la documentación con que se cuente.

- Para la inscripción de víctimas indirectas será necesario contar con el Formato Único de Declaración de la Víctima Directa, además, las víctimas indirectas deberán aportar los documentos probatorios que permitan acreditar su parentesco o relación con la víctima directa de conformidad con lo señalado por los artículos 4 de la Ley General de Víctimas y 4 de su Reglamento.
- En caso de solicitudes tramitadas por el/la representante legal de las víctimas, se deberá anexar, en adición a los medios de identificación previamente señalados, el *Formato de Inscripción al Padrón de Representantes*.
- Los requisitos y documentos señalados no limitan la facultad del Registro Nacional de Víctimas de requerir al solicitante cualquier otro medio de identificación.

Nota: *Con la finalidad de agilizar el llenado y tramitación del presente *Formato Único de Declaración* será recomendable que se aporten todos los elementos adicionales de información que se tengan, relacionados con: ***(i)*** La investigación ministerial; ***(ii)*** El proceso judicial, y/o ***(iii)*** La queja, recomendación o conciliaciones ante organismos de protección de derechos humanos, nacionales o internacionales, según sea el caso. ****Se podrá cancelar la inscripción en el Registro cuando la CEAV encuentre que la solicitud de registro es contraria a la verdad respecto de los hechos victimizantes de tal forma que sea posible colegir que la persona no es víctima. La cancelación del registro se tramitará en términos del artículo 103 de la Ley General de Víctimas, sin perjuicio de que la CEAV pueda formular la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes. La CEAV podrá verificar en cualquier momento el contenido del Formato Único de Declaración y sus anexos.

IX.2 Tratamiento de datos personales:

La información contenida en el presente *Formato Único de Declaración* incluye datos personales sensibles por lo que estos serán tratados como confidenciales de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable. Los datos personales contenidos en el presente Formato serán utilizados por la CEAV para las siguientes finalidades: ***(i)*** Dar trámite a la solicitud de ingreso al Registro Nacional de Víctimas; ***(ii)*** Velar por su protección y proporcionar ayuda, asistencia y reparación integral con fundamento en la Ley General de Víctimas, y ***(iii)*** Con fines estadísticos, en cuyo caso serán previamente disociados. Además, los datos personales únicamente podrán ser proporcionados a las instituciones y autoridades competentes de acuerdo con lo estrictamente señalado por la normatividad aplicable en materia de protección de datos personales.

Las personas solicitantes o representantes legales debidamente acreditadas podrán ejercer sus derechos de acceso y corrección de datos personales ante la Dirección General del Registro Nacional de Víctimas, ubicada en Ángel Urraza No. 1137, Col. del Valle, Del. Benito Juárez, Ciudad de México. C. P. 03100. Teléfonos: (55) 1000-2000.

IX.3 Presentación y notificaciones

Unidad Administrativa responsable del Trámite: La Dirección General del Registro Nacional de Víctimas es la Unidad Administrativa al interior de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas encargada de dar trámite al Formato Único de Declaración. El horario para la recepción de documentos, atención al público y consulta en las distintas oficinas de la CEAV, durante los días que ésta considere como hábiles, será de las 9:00 a las 19:00 horas.

La solicitud y cualquier documentación anexa debe presentarse en las oficinas centrales de la CEAV, con domicilio en Ángel Urraza No. 1137, Col. del Valle, Del. Benito Juárez, Ciudad de México. C. P. 03100. También puede ser presentada en las Delegaciones de la CEAV establecidas a lo largo del territorio nacional.

Las resoluciones, requerimientos y demás actos de la CEAV se notificarán a los/las solicitantes por correo certificado con acuse de recibo al domicilio que hubiesen señalado al efecto o a través de las unidades administrativas de la CEAV, salvo que el/la solicitante haya manifestado su deseo de que las notificaciones previas a la resolución definitiva del trámite, le sean notificadas por otro medio.

IX.4 Información del Trámite

La tramitación del *Formato Único de Declaración es totalmente gratuita*; ninguna persona puede solicitarle contraprestación o emolumento por ésta, en caso de que así sea, por favor diríjase al teléfono 01800-842-8460 donde con gusto le atenderemos.

Vigencia del trámite: El presente trámite no está sujeto a vigencia.

Tiempo máximo de respuesta a la solicitud: La presente solicitud deberá tramitarse en un plazo máximo de 3 meses de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Transcurrido el plazo señalado, se entenderán la inscripción en sentido negativo. A petición del/la interesado/a, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la Dirección General del Registro Nacional de Víctimas.

Fundamento jurídico-administrativo. Ley General de Víctimas, artículos 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 104. Reglamento de la Ley General de Víctimas, artículos 3 fracción VI, 9, 10 fracción II, y 41.

Este Formato Único de Declaración es de distribución gratuita, se autoriza su libre reproducción siempre que no se altere su contenido. El Formato Único de Declaración estará disponible para consulta en la página institucional de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria: **www.cofemer.gob.mx**. Asimismo el formato podrá ser consultado y descargado en versión rellenable en la página de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas: **www.ceav.gob.mx**.

Al presente *Formato Único de Declaración* se acompaña:

___	Hojas de información complementaria de: **a)** Relato de los hechos; **b)** Observaciones de la autoridad que llena el FUD, **c)** Autoridades que han conocido de los hechos, y **d)** Domicilio para oír y recibir notificaciones.
◯	Hoja de ***"Información complementaria de la víctima***
◯	*Anexo Único* ***"Formato de Inscripción al Padrón de Representantes"***

MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA | CEAV COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS | COFEMER

Contacto:
Angel Urraza N° 1137,
Col. Del Valle, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03100.
Tels. (55) 1000-2000 y 01800-842-8462

gob.mx

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
Formato Único de Declaración

Información complementaria de la persona víctima

La información contenida en el presente documento incluye datos personales sensibles por lo que estos serán tratados como confidenciales de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable.

El presente documento tiene la finalidad de conocer características particulares y condiciones que pudieran suponer mayor vulnerabilidad para las víctimas en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad o expresión de género, pertenencia a un pueblo o comunidad indígena, condición de discapacidad y otros para contar con información útil para brindar atención especializada

1 ¿Es niña/o o adolescente? ◯ Sí ◯ No | Nombre del tutor/a
Datos de contacto del tutor/a

2 ¿Es persona adulta mayor? ◯ Sí ◯ No | **3** ¿Se encuentra en situación de calle? ◯ Sí ◯ No

4 ¿Tiene condición de discapacidad? ◯ Sí ◯ No | Tipo ◯ Física ◯ Mental ◯ Intelectual ◯ Visual ◯ Auditiva
Grado de dependencia ◯ Moderada ◯ Severa ◯ Gran dependencia

5 ¿Es migrante? ◯ Sí ◯ No | País de origen | País de destino

6 ¿Habla español? ◯ Sí ◯ No | ¿Requiere traductor/a? ◯ Sí ◯ No | Indique a qué idioma o lengua

7 ¿Pertenece a población/comunidad indígena? ◯ Sí ◯ No | ¿A cuál?

8 ¿Refugiado/a? ◯ Sí ◯ No
¿Es asilado/a político/a ? ◯ Sí ◯ No
¿Ha iniciado algún trámite para obtener esta condición? | Indique qué trámites ha iniciado

9 ¿Es defensor/a de derechos humanos? ◯ Sí ◯ No | ¿Pertenece a una institución? ◯ Sí ◯ No
¿Tipo de institución? ◯ Federal ◯ Sociedad civil ◯ Religiosa ◯ Estatal ◯ Asistencia privada ◯ Internacional
Otra | Indique

10 ¿Es periodista? ◯ Sí ◯ No | ¿Tipo de medio informativo?
¿ Nombre del medio informativo?

11 ¿Fue desplazado/a dentro del país o estado por condiciones de violencia? ◯ Sí ◯ No
Entidad de salida | Entidad receptora

12 Considera que el hecho victimizante se debió a: ◯ Religión o creencias ◯ Preferencia u orientación sexual
◯ Identidad o expresión de género ◯ Sexo ◯ Raza ◯ Otro _____

13 Información de violencia contra las mujeres: Psicológica ◯ Física ◯ Económica ◯ Patrimonial ◯
◯ Sexual ◯ Obstétrica ◯ Feminicida ◯ Otro _____

NOTA: El presente documento forma parte integral del Formato Único de Declaración presentado el DD/MM/AAAA
por _____.

MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA | CEAV COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS | COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Contacto:
Angel Urraza N° 1137,
Col. Del Valle, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03100.
Tels. (55) 1000-2000 y 01800-842-8462

ESTE TRÁMITE ES GRATUITO. En caso de requerir asesoría en el llenado del presente formato, favor de comunicarse al teléfono: 01800-842-8462