



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

Reporte de Evaluación

Resultados de la evaluación del proyecto de fortalecimiento de capacidades para la prevención de secuestros a migrantes en tránsito por México y atención a víctimas de secuestro.

Organismo ejecutor:	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Código de proyecto:	CT.0583
Organismos asociados al proyecto (o interlocutores nacionales):	Instituto Nacional de Migración (INM), Procuradurías de Justicia (PGJ) y Secretarías de Seguridad Pública (SSP) locales en los estados de Oaxaca, Veracruz y Tabasco.
Cobertura Geográfica:	Estados de Oaxaca, Veracruz y Tabasco en México
Oficina encargada de la gestión del Proyecto:	OIM México
Grupos objetivo:	Servidores públicos encargados de prevenir, sancionar y perseguir el delito de secuestro contra migrantes y atender a las víctimas. Migrantes víctimas de secuestro.
Periodo y Duración del Proyecto:	1 de septiembre de 2011 al 11 de julio de 2013.

Resumen del proyecto.

En 2010, el gobierno federal dio inicio a la implementación de la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, la cual fue apoyada en su instrumentación por la OIM a través del proyecto Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención de Secuestros a Migrantes en Tránsito por México y Atención a Víctimas de Secuestros (en adelante, Proyecto de Fortalecimiento), por medio de tres componentes:

- a) La elaboración, para apuntalar la implementación de este proyecto, de una Guía de Buenas Prácticas para la coordinación interinstitucional en la protección a víctimas de secuestros;
- b) El fortalecimiento de las capacidades y la coordinación del Gobierno y de la sociedad civil mexicanos, para la identificación, asistencia y canalización de víctimas de secuestro en México;
- c) La asistencia integral a migrantes víctimas de secuestro en México, incluyendo servicios de primera necesidad y componentes de integración en comunidades de acogida.

Misión de la OIM en México

Francisco Sosa 267 - Col. Barrio de Santa Catarina – México D.F. 04010
Tel. 5536 3954 / 3922 / 7775 – Fax. Ext. 109
E-mail: iommexico@iom.int • Internet: www.iom.int

Los logros de este proyecto a partir de los componentes anteriormente mencionados han sido de manera primordial:

- a) La redacción y distribución de la Guía de Buenas prácticas, en cuya elaboración participaron el Instituto Nacional de Migración (INM), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de la República (PGR), la División Pastoral de Movilidad Humana (DPMH), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Subprocuraduría de Investigación en Delincuencia Organizada (SIEDO) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), siendo uno de los principales logros del proyecto, este involucramiento de diversas autoridades e instituciones sobre todo porque previamente no se habían observado esfuerzos de trabajo conjunto a nivel estatal en la definición de procedimientos coordinados de acción en materia de secuestros de migrantes.
- b) Impartición de 15 capacitaciones en un total de tres estados, Veracruz, Chiapas y Tabasco. Participaron 629 personas provenientes de 31 instituciones diferentes. De igual manera, con el objetivo de ampliar el alcance de las capacitaciones al término del proyecto por medio de la réplica de los talleres, se capacitaron 61 personas, el equivalente al 10% del total de capacitados. A este respecto, las capacitaciones destacaron en las instituciones estatales como el primer acercamiento por parte de funcionarios de diversos puestos y perfiles al tema del secuestro de migrantes y los procedimientos y responsabilidades de cada institución en torno a la asistencia y atención de víctimas. Asimismo, la sensibilización frente a la temática producida a raíz de las capacitaciones es otro de los logros principales de la implementación del proyecto.
- c) Finalmente la asistencia directa a 24 migrantes víctimas de delito canalizadas por instituciones fue resultado de una vinculación exitosa con albergues.

Resumen de la evaluación

El objetivo general de la presente evaluación es la revisión del desarrollo y la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento referido, a fin de que sus resultados sean presentados al Instituto Nacional de Migración (en adelante, INM), la contraparte operativa principal del proyecto.

En este Reporte de Evaluación, se presentan, por un lado, los resultados de las visitas de campo que se realizaron para el análisis de los componentes del proyecto referidos en los incisos a) y b), correspondientes al fortalecimiento de capacidades y, por otro, aquellos que se derivan de la elaboración e implementación de la Guía de Buenas Prácticas (en adelante Guía) para la coordinación interinstitucional.

Con base en los criterios de relevancia, eficacia, sostenibilidad e impactos que se detallan en la metodología, se han revisado ambas actividades, las cuales se desarrollaron a través de talleres de capacitación y sensibilización a funcionarios del Gobierno, la sociedad civil y representantes consulares, siempre partiendo de los contenidos de la Guía.

1. Resumen de la visita y descripción de la metodología

A cargo de la conducción de la evaluación que se presenta, estuvo una especialista en el tema de personas migrantes sujetas a protección internacional y derechos humanos, así como en los códigos mexicanos de atención a víctimas del delito, la nueva Ley de Migración y otros marcos jurídicos a nivel nacional.

El proceso de selección de la consultora encargada de la evaluación, se basó en la experiencia de ésta en temas de atención a migrantes en tránsito, además de la ya mencionado *expertise* en los temas específicos correspondientes al fenómeno que el Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades abordó en materia de secuestro de migrantes. El diseño de la metodología a continuación descrita, así como los criterios de evaluación, fueron diseñados por la consultora, en coordinación con personal de la OIM que estuvo a cargo de la implementación del proyecto. Los componentes centrales de esta metodología fueron la conducción de visitas de campo a los estados en los cuales se implementó el proyecto, además de una revisión documental de los documentos presentados y las herramientas desarrolladas.

Las visitas de campo consistieron en la conducción de dos modalidades de entrevistas y una modalidad de cuestionario.

La primera modalidad de entrevistas, que contó con un guión definido, se centró en recabar las perspectivas generales de la temática y el proyecto implementado por la OIM, al igual que los detalles sobre las principales lecciones aprendidas a través de la capacitación y la manera en que éstas se han llevado a la práctica. Se dio mayor énfasis a la conducción de estas entrevistas debido a la posibilidad de obtener información de carácter cuantitativo sobre los resultados del proyecto.

La segunda modalidad de entrevistas se hizo a aquellos funcionarios que no recibieron capacitación de la OIM, ya que se buscó identificar diferencias significativas entre quienes la recibieron y quienes no, para, de esta manera, captar algunos de los principales impactos en cuanto a las prácticas y capacidades de los funcionarios. De estas entrevistas, únicamente pudieron realizarse un total de 10, ello debido a la disponibilidad de tiempo por parte de los funcionarios.

Por último, se aplicaron 92 cuestionarios de opción múltiple a funcionarios que recibieron la capacitación con el objetivo de recabar información específica sobre los conocimientos aprendidos durante este entrenamiento.

Los estados que se visitaron, con sus respectivos municipios fueron: en el Estado de Oaxaca, los municipios de Oaxaca y de Salina Cruz; en el Estado de Veracruz, los municipios de Acayucan y Veracruz; en el Estado de Tabasco, los municipios de Villahermosa y Tenosique. En total, participaron las siguientes instituciones: el Instituto Nacional de Migración (INM) a través de sus delegaciones y subdelegaciones locales, incluidos los Grupos Beta; la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), incluida la Policía Federal (PF); y la Procuraduría General de la República (PGR), incluida la Procuraduría General de Justicia (PGJ) de cada estado y sus respectivos Ministerios Públicos (MP). Participaron igualmente la Comisión de Ayuda al Refugiado (COMAR); personal de los Ayuntamientos Municipales (en los tres estados) y los Consulados de Guatemala, Honduras y El Salvador en Veracruz y Oaxaca.

Las tablas 1, 2 y 3 detallan el total de personas por institución entrevistadas y el porcentaje que representaron respecto del total de personas capacitadas, el total por institución en cada estado y el total por municipio y por institución.

Tabla 1

Institución	Total de entrevistados	Porcentaje comparativo respecto del total de capacitados por institución
INM	47	30%
SSP-PF	23	19%
PGJ-MP-PGR	11	9%
Consulados	3	43%
OSC	5	56%
Ayuntamientos	6	21%
COMAR	2	100%
Total de entrevistas realizadas	97	22%

Tabla 1. Total de entrevistados por institución y comparación porcentual respecto del total de capacitados por institución.

Tabla 2

Estado	Total de entrevistados en el estado	Porcentaje respecto del total de capacitados en el estado
Oaxaca	34	20%
Tabasco	32	26%
Veracruz	33	24%

Tabla 2. Total entrevistados por estado y comparación porcentual respecto del total de capacitados por institución.

Tabla 3

Municipio	INM	H. A	SSP	PGJO	COMAR	Consulados	OSC
Oaxaca	12	3	3	3	2		1
Salina Cruz	4		3	3			
Villahermosa	6	1	6	3			
Tenosique	6	1	5		1	1	2
Veracruz	12		3				

Acayucan	7	1	3	2	1	2	2
----------	---	---	---	---	---	---	---

Tabla 3. Total de personas por municipio e institución entrevistadas que recibieron capacitación.

En cuanto a los cuestionarios que se aplicaron únicamente en tres instituciones, INM, SSP-PF y PGR-PGJ-MP, se muestra una tabla comparativa entre el total de cuestionarios aplicados y el total de personas que recibieron la capacitación por medio de representación porcentual.

Institución	Total de cuestionarios	Porcentaje de representación porcentual de capacitados
INM	55	35%
SSP-PF	16	14%
PGJ-MP-PGR	21	18%

1.1 Detalles de las entrevistas y cuestionarios

Como se mencionó anteriormente, los criterios de evaluación de las que fueron objeto las visitas de campo realizadas, tanto en las entrevistas como en los cuestionarios, están asociados a la relevancia del proyecto, la eficacia y eficiencia de las capacitaciones, la sustentabilidad de la estrategia de capacitaciones del proyecto, y los impactos de ésta.

Para la primera modalidad de entrevistas, de carácter cuantitativo, se contemplaron los siguientes criterios:

- La relevancia de implementar un proyecto en materia de secuestros para cada estado, en función del volumen de los migrantes en tránsito y la incidencia del delito de secuestro en esta población, así como de las estrategias estatales especializadas en el tema.
- La eficacia de las capacitaciones, según el perfil del personal capacitado y las funciones y responsabilidades que le corresponden;
- La sustentabilidad de la estrategia de capacitaciones, de acuerdo con los siguientes aspectos:
 - Los obstáculos de carácter financiero o administrativo que han impedido llevar a cabo capacitaciones por parte de los funcionarios que fueron capacitados.
 - Los obstáculos que han dificultado el dar asistencia a víctimas, según las estrategias estipuladas en la Guía.

- Los impactos de la estrategia de divulgación de las prácticas definidas en la Guía, por medio de las capacitaciones, para lo cual se partió de los siguientes puntos:
 - Las actividades en las que se ha reflejado el fortalecimiento de coordinación interinstitucional y si ello ha sido resultado de la implementación de este proyecto.
 - Los indicadores previos para determinar si se ha fortalecido o no la coordinación entre instituciones.
 - Las actividades en las cuales se ha reflejado el fortalecimiento de capacidades y la profesionalización de los servidores y funcionarios públicos que han sido incluidos en las capacitaciones.
 - Las diferencias relativas a la coordinación interinstitucional y capacidades de servidores y funcionarios públicos, que se pueden identificar entre cada uno de los estados que participaron en el proyecto.

Para la segunda modalidad de entrevistas, la cual tuvo por objetivo recabar perspectivas de aquellos funcionarios que no recibieron la capacitación, los criterios fueron los siguientes:

- Familiarización con la temática del delito de secuestro a migrantes en tránsito y las estrategias federales, estatales, municipales e institucionales para prevenirlo.
- Conocimiento de atribuciones y responsabilidades en materia de atención y asistencia a migrantes víctimas de secuestro de la institución a la que pertenecen estos funcionarios.
- Experiencia dando atención a migrantes víctimas de algún delito.
- Conocimiento del trabajo de la OIM y del proyecto en específico.

Por último, respecto de los cuestionarios de conocimientos aprendidos, se realizaron preguntas enfocadas en identificar el dominio de las prácticas promovidas en la Guía.

2. Impresiones generales

México enfrenta un enorme desafío en torno al tema de la seguridad de las personas migrantes en tránsito. El desarrollo de la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes del gobierno federal (en adelante Estrategia Integral), presentada en 2010, que se enfoca exclusivamente en lo relativo al delito de secuestro cometido hacia esta población, es una importante mejora; sin embargo, el mayor reto radica precisamente en los mecanismos y herramientas a las que se puede recurrir para instrumentar esta Estrategia Integral a nivel estatal y a través de las instituciones.

Sin duda, como bien fue expresado en la gran mayoría de las entrevistas, uno de los principales impactos de las capacitaciones y el apoyo para la utilización de la Guía de Buenas Prácticas, ha sido el trabajo de sensibilización y acercamiento al tema, lo cual, a pesar de representar un gran avance, evidencia que la implementación de prácticas de atención, asistencia y protección a migrantes víctimas de secuestro, junto con los temas de prevención del delito, se encuentran aún en etapas iniciales.

Entre los funcionarios que participaron es evidente el interés por enfrentar la gravedad del asunto dentro de un esquema de colaboración interinstitucional y multisectorial. Es así como un importante cambio por parte de cada una de las instituciones y grupos presentes en los talleres de capacitación, producido a raíz del componente de capacitaciones del Proyecto de Fortalecimiento, es la disposición para trabajar de manera conjunta y en el reconocimiento de las propias responsabilidades. Ello se expresó a través del reconocimiento de que previamente a estos talleres, la integración de múltiples actores en un único espacio y dando atención a este tema en específico no se había logrado.

Anteriormente, había conflictos sobre atribuciones entre las instituciones que están obligadas a actuar en la materia; ahora, incluso otras instancias que no se habían integrado al esquema de asistencia forman ahora parte de éste, sobre todo las instituciones de salud y de atención a menores; en específico, los hospitales locales y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Ello se atribuye a la atención que generó el proyecto sobre el tema y sus características. Esto, además, evidencia que la OIM contribuyó a dar estos primeros pasos necesarios para la instrumentación de la Estrategia Integral como estrategia especializada, lo cual es reconocido tanto por los actores de gobierno como por los de la sociedad civil.

Aún así, quienes participaron en las capacitaciones y están familiarizados en la práctica con brindar atención, asistencia y protección a migrantes víctimas de algún delito, refirieron como una carencia importante en el contenido de las capacitaciones y, por lo mismo, en el contenido de la Guía, referencias a los mecanismos más útiles para consolidar la coordinación interinstitucional. Se manifestó también entre los participantes la falta de información sobre el engranaje institucional y las responsabilidades del resto de las autoridades e instituciones que faciliten este ejercicio. Una de las principales aportaciones del proyecto fue proveer información a este respecto.

Otra importante mención sobre deficiencias en las actividades que se implementaron o sugirieron a través del proyecto se refiere a las campañas de información y las necesidades de la población migrante. Ello se debió a que este componente no formó parte de los objetivos del proyecto.

En mayor medida, desde la perspectiva del personal del Gobierno, la falta de información entre la población migrante representa un escenario que impide que los migrantes en tránsito cuenten con herramientas suficientes para la consecución de su propia seguridad, de manera que ésta parece recaer únicamente en el Gobierno, local y federal. Lo anterior supone un arma de doble filo, ya que hablar sobre las responsabilidades de quienes migran acerca de su propia seguridad, aproxima el debate a un terreno sumamente complejo.

Lo cierto es, sin embargo —y esta es la opinión que prevalece sobre el mismo asunto en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los Consulados—, que la falta de información entre la población migrante afecta, por sobre todas las cosas, a la consecución y alcance pleno de sus derechos, entre ellos los de protección y acceso a la justicia. Resaltan en este tema las referencias a la importancia de informar adecuadamente a las poblaciones de las comunidades de tránsito de migrantes y la necesidad de generar vínculos con los medios de comunicación, a fin de que la

población migrante y las comunidades de tránsito tengan acceso a información más objetiva.

Por otra parte, considerada por los participantes como la parte más urgente pero menos cercana a instrumentarse, está la atención integral a víctimas. Aunque formó parte de las actividades del Programa brindar atención a las víctimas, no se incorporó información relativa a modelos de atención integral, sobre todo de asistencia psicosocial y para el establecimiento de centros especializados. La mayor preocupación que prevalece en torno a esto, sobre todo en delegaciones y subdelegaciones, en donde el tránsito es mayor, la capacidad operativa para brindar este tipo de atención a las víctimas.

Por último, dada la diversidad de circunstancias en un mismo estado, se habló también de la necesidad de integrar mecanismos de coordinación interestatal y otros espacios que permitan compartir experiencias.

El proyecto ha mostrado ser sin duda de carácter innovador, sobre todo porque no se conoce otro proyecto realizado en el país en esta materia siendo, tanto en el esfuerzo de vinculación entre las instituciones y actores con responsabilidades, así como en el ejercicio de aproximación y sensibilización al tema en virtud de ello, parte de su gran valor. Por lo anterior, ha representado la operacionalización de una estrategia recientemente introducida tanto a nivel estatal como a nivel federal.

3. Criterios de evaluación

3.1 Guía de Buenas Prácticas.

La elaboración de la Guía de Buenas Prácticas devino como resultado de la necesidad de contar con una herramienta común entre las instituciones que fungiera como referencia de las responsabilidades y atribuciones de cada una de las instituciones y organizaciones que se encargan de brindar atención, asistencia y protección a migrantes en tránsito y/o que han sido víctimas de algún delito.

Con el objetivo de que la Guía se hiciera con apego a las leyes y reglamentos de cada institución, que se identificarán los principales puntos de confusión y desencuentro sobre las atribuciones de cada institución, y además incluyera una perspectiva muy amplia, para su elaboración se realizaron 2 reuniones interinstitucionales previa su validación por parte del INM. Ello permitió asegurara los contenidos de la Guía de conformidad con reglas, conocimientos y experiencias de cada institución participante.

La Estrategia Integral, la cual contempla el intercambio de información entre autoridades, la atención especializada a víctimas, la coordinación de actividades entre los estados y gobiernos locales, actividades de prevención del delito y el desmantelamiento de las bandas criminales, partiendo ello de la necesidad de fortalecer las capacidades de las autoridades migratorias y encargadas de procuración de la justicia y persecución del delito por medio de su formación y capacitación. La Guía de Buenas Prácticas sirvió para plasmar una ruta de responsabilidades, y fue la herramienta clave de las capacitaciones que se llevaron a cabo, cubriendo así al menos dos de las acciones prioritarias de la Estrategia.

En lo relativo a los demás componentes de combate a redes criminales, prevención del delito y campañas de información, a pesar de que no forman éstos parte de las actividades del proyecto, son abordados en la Guía en tanto se señalan las responsabilidades de cada institución y organismo en cada uno de estos rubros. De manera que se identifican diagramas de acción y coordinación requeridos para cada institución sepa qué le corresponde en cada uno de los componentes que se han incluido en la EI.

Al estar englobada esta Guía/Manual bajo el enfoque de buenas prácticas, se toman en cuenta las responsabilidades compartidas y modelos de prevención, aunque no constituyen los temas centrales de la misma. Éstos son sobre todo las áreas de responsabilidad en atención, asistencia, protección y combate, más no se hacen recomendaciones sobre el tipo de acciones a llevar a cabo o modelos comunes de intercambios de información, sobre todo por la ya referida metodología de diseñar una Guía con apego a leyes y reglamentos más que una con modelos de atención y/o combate de un delito.

3.2 Migración irregular e incidencia del delito de secuestro en los Estados visitados.



Mapa de estados visitados

a) Oaxaca

Sin duda, para el Estado de Oaxaca, la asistencia, prevención y protección a migrantes víctimas de secuestro es un tema de apego a las necesidades de varios actores. Oaxaca es un estado de tránsito de migrantes y uno de los primeros en la ruta hacia el norte del país. La relevancia del tema para el estado radica en gran medida en que, en los últimos años, se han conjuntado dos factores importantes de manera paralela: por un lado, el incremento de migrantes en tránsito por el estado; por el otro, el aumento en el índice de delitos de secuestro.

Según cifras del INM, en 2012 fueron alojados en las diferentes estaciones migratorias del estado 4880 extranjeros; esto es, el equivalente al 5.7% del total de asegurados por la autoridad migratoria en ese mismo año, lo cual sitúa a este estado en cuarto lugar respecto al volumen total de extranjeros alojados en el resto del país durante ese periodo. De 2011 a 2012, se observó un incremento de 100 eventos respecto del mismo periodo en 2011, cuando se registraron 4780¹ (Estadísticas INM, 2012).

Por otro lado, la identificación de migrantes que han sido víctimas de algún delito y la exposición de estas cifras por parte del Gobierno no es algo muy común, por lo que las cifras oficiales a disposición son difíciles de obtener. Con lo que se cuenta es con información del tipo y total de delitos que se cometen en el estado en función de las denuncias que se presentan ante el Ministerio Público. Siendo de interés en el presente proyecto determinar lo relativo al secuestro de migrantes, la información que se muestra disponible según las cifras oficiales del gobierno estatal, de 2011 a 2012 hubo un aumento significativo en el número de denuncias que se presentaron por Privación de la Libertad, rubro en el cual se encuentra tipificado el delito de secuestro: en 2011 se presentaron 297 denuncias, mientras que en 2012 fueron 539 (Anexo Estadístico, Gobierno de Oaxaca, 2012).

Lo anterior quiere decir que en el periodo en el que se enmarcó la implementación del Proyecto de Fortalecimiento —del 1 de septiembre de 2011 al 31 de agosto del 2012—, se percibieron aumentos tanto en el número de personas aseguradas mientras transitaban por el estado, como en la incidencia del delito de secuestro en el mismo lugar.

Es importante mencionar que, según un estudio comparativo realizado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal sobre la violencia en los municipios de México en 2012², en el Estado de Oaxaca se ubican tres de los veinte municipios que encabezan la lista de mayor incidencia del delito de secuestro durante 2012. Este anterior dato contrasta con lo expresado por parte de los funcionarios entrevistados, quienes reconocen la incidencia del delito de secuestro, incluido el secuestro de migrantes, pero señalan que, en su quehacer diario, las actividades relacionadas con atención y asistencia a migrantes que hayan sido víctimas de secuestro son muy poco frecuentes. Uno de los argumentos que para ello se da es que, a pesar de tratarse de un suceso frecuente, generalmente no es denunciado, de manera que el bajo número de denuncias por secuestro que provengan de migrantes no debería atribuirse a

¹ Es importante aclarar que estas cifras corresponden únicamente al volumen de personas migrantes aseguradas por la autoridad migratoria y no al volumen de personas en tránsito. El cálculo para esta última cifra generalmente requiere de la conjunción de diferentes fuentes estadísticas tanto en México como en Estados Unidos y de su estimación por medio de residuales (de extranjeros cuyo ingreso queda registrado en México).

² El estudio compara los datos publicados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Secretaría Ejecutiva, y por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

una baja incidencia del delito cometido hacia esta misma población, sino a los bajos índices de denuncia que se presentan.

En el caso de la Ciudad de Oaxaca y el municipio de Salina Cruz, de un total de 31 entrevistas realizadas a agentes federales de migración (16); el Honorable Ayuntamiento de Oaxaca (3); la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca (6) y la PGJO (3) el 60% considera, en una escala de 3 niveles de relevancia (donde 1 es igual a “muy relevante”; 2, a “relevante”; y 3, a “poco relevante”), que el tema de secuestro de migrantes en tránsito por Oaxaca es de mucha relevancia, aunque hacen énfasis en la focalización de este delito en lugares específicos del estado. Los tres municipios que destacan como lugares en los que se conoce que hay mayor violencia dirigida a población migrante son Ciudad Ixtepec (50%), Matías Romero (30%) y Tuxtepec (5%)³. En general, este señalamiento respecto a la focalización del delito puede afectar el tipo de responsabilidades que se asumen al interior de una misma institución, en función de la región en la que se ubiquen.

Respecto de las prácticas sugeridas en la Guía y los temas que actualmente resultan de principal interés, destacaron en el Estado de Oaxaca las referencias a la necesidad de integrar contenidos sobre prácticas en el combate al secuestro con especial énfasis en la detección y desmantelamiento de las redes criminales. En específico, en Salina Cruz, la mayoría de los oficiales del INM entrevistados, los cuales provenían de las suboficinas en los municipios de La Ventosa, Ciudad Ixtepec y Matías Romero, hablaron de esta necesidad y de integrar capacitaciones de carácter operativo.

Como parte de la instrumentación de la estrategia de combate al secuestro en el estado, en 2011 se creó la Unidad Especializada de Combate al Secuestro (UECS) dentro de la PGJ de Oaxaca; a su vez, ese mismo año, se abrió en Ciudad Ixtepec la Fiscalía Especializada de Atención al Migrante perteneciente también a la PGJ del estado.

b) Veracruz

El Estado de Veracruz enfrenta grandes retos respecto de la violencia cometida hacia la población migrante. El alto volumen de migrantes en tránsito que hace uso del tren de carga que atraviesa todo el Estado, así como las condiciones de vulnerabilidad que implica el traslado por este medio, ocasionan que esta población de tránsito por Veracruz sea blanco principal del crimen organizado y las distintas modalidades de violencia que éstas ejercen. Los trenes que se dirigen al norte del país, provenientes ya sea de Chiapas o Tabasco, convergen en sus rutas en el municipio de Acayucan, en Veracruz.

El tránsito estimado de migrantes, o el que puede calcularse en función del número de personas aseguradas en las Estaciones Migratorias locales, posiciona a Veracruz como el segundo estado en el que más detenciones de migrantes irregulares en tránsito hay.

³ El porcentaje señalado corresponde al porcentaje de menciones y referencias a la localidad en cuanto a secuestro de migrantes. Cabe mencionar que estos tres puntos referidos en las entrevistas fueron identificados, en el Informe Especial sobre casos de Secuestro de Migrantes en México de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México 2011, como tres de los 71 municipios de mayor riesgo para migrantes en tránsito. El Informe referido fue utilizado como herramienta de sustento para la implementación del programa.

En total, se concentra un 8.8% de los asegurados en todo el país, lo que es equivalente a 7482 personas, lo cual representa un aumento del 93% en volumen, en comparación con el año anterior, 2011, cuando se alojaron en las Estaciones Migratorias de Veracruz a 3865 migrantes irregulares.

En este contexto, en Veracruz se ubica, en la Estación Migratoria de Acayucan del INM, una de las tres oficinas de la Comisión de Ayuda al Refugiado (COMAR), que están presentes en el país para dar atención a migrantes en detención, al igual que la suboficina de la OIM.

Respecto del delito de secuestro en la región, según el *Reporte periódico de monitoreo sobre delitos de alto impacto de 2012*, publicado por el Observatorio Nacional, en general, en Veracruz, los llamados delitos de alto impacto — entre los cuales figura el secuestro— mostraron una tendencia a la alta desde principios de 2011, aunque, a partir del segundo trimestre del 2012 se mantuvieron relativamente estables.

De igual manera, a partir de las cifras oficiales presentadas en el *Anexo Estadístico del Informe de Gobierno de Veracruz para el año 2012* la anterior tendencia podría confirmarse. En 2011 se denunciaron únicamente 60 secuestros y en 2012 la cifra bajó a 55 denuncias; sin embargo, ambos números representan un cambio significativo en comparación con los tres años anteriores a 2011, en los cuales el promedio por año fue de 17 denuncias.

Es importante reiterar que las cifras oficiales sobre el secuestro de personas migrantes, al igual que en el resto del país y como se observó en todos los estados visitados, no son de fácil acceso y los datos que ofrecen albergues, organismos de la sociedad civil e, incluso, consulados tienen muchas discrepancias entre sí. A su vez, el aumento en el número de denuncias tampoco es un reflejo preciso del aumento en la incidencia del delito, ya que la presentación de una denuncia depende de muchos factores. Algunos de ellos, en el caso de los migrantes en tránsito por Veracruz, según lo expresado coincidentemente por los Consulados de El Salvador, Honduras y Guatemala en Acayucan, se relacionan con el hecho de que, a raíz de la presentación de una denuncia, se solicita al denunciante permanecer por mayor tiempo en el país para dar seguimiento a ella, lo cual va en contra de los planes de viaje de la mayoría. Es de notar que esta referencia por parte de los Consulados a ciertos obstáculos en el acceso a la justicia por parte de la población migrante brindan a estos últimos, en el caso de Veracruz, datos y características de los migrantes que han sido víctimas de algún delito distintos a los datos y características que se perciben en las instituciones de gobierno. Esto ocurre por obvias razones, entre las cuales destaca la diferencia en la percepción del volumen de víctimas. Ante ello, cabe señalar que el Reporte del Observatorio Nacional arriba mencionado estima que la cifra negra estatal para el delito de secuestro es de 85%.

Al igual que en el Estado de Oaxaca, expreso es el hecho de que el bajo número de denuncias presentadas ante el Ministerio Público (MP) no se debe a la baja incidencia del delito y, al contrario, el estado de alarma sobre el secuestro de migrantes en Veracruz se percibe extendido a un mayor número municipios. Los municipios a los cuales se extienden las preocupaciones por el alto número de violencia ejercida sobre los migrantes en tránsito son: Coatzacoalcos, Medias Aguas, Tierra Blanca, Acayucan, Martínez de la Torre y Emiliano Zapata.

De entre los funcionarios entrevistados en Veracruz, además de aquellos que trabajan para la PGJ, son los agentes de la PF y el INM los que están más próximos al conocimiento de la estrategia del gobierno del estado para el combate al secuestro, la cual se concentra en la Unidad Especializada de Combate al Secuestro, creada en 2008 bajo el mandato de la PGJ.

La alta relevancia que para el Estado de Veracruz ha tenido la implementación del proyecto evaluado, según lo expresado por el 80% de los agentes entrevistados, se debe a que, a pesar de que en el Estado existen mecanismos de coordinación más sólidos y hay mayor conocimiento de los procedimientos institucionales para dar atención a quienes han sido víctimas de secuestro, existe una importante falta de coordinación al interior del estado; es decir, en un municipio, la coordinación entre instituciones es más sencilla que la coordinación a mayor escala con los distintos órdenes de gobierno, por lo cual se percibe aún una importante fragmentación de los mecanismos de coordinación en función de la región.

Otro aspecto relevante, es que únicamente en Veracruz hay presencia de la COMAR, la instancia gubernamental responsable de efectuar los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, lo cual ocasiona que haya una especial concentración, en una única región y municipio, de procedimientos que forman parte del actual sistema de atención a víctimas del delito; en específico, en lo que refiere a la repatriación voluntaria, la regularización o el cambio de la condición migratoria, o el reconocimiento de la solicitud de refugiado. Ello aumenta la importancia de implementar mecanismos de coordinación, así como el ejercicio de capacitaciones y talleres de información que permitan a los funcionarios mejorar el conocimiento de las prácticas y procedimientos en materia de atención a migrantes víctimas del delito.

c) Tabasco

Tabasco pertenece a la región de la frontera sur del país, junto con los estados de Chiapas, Quintana Roo y Campeche, y en él se ubica uno de los diez puntos fronterizos formales de ingreso al país; sin embargo, la extensión de la frontera sur, equivalente a 1149 km, hace de esta región una sumamente porosa.

Hay en el estado dos estaciones migratorias, la de Villahermosa y la de Tenosique. Este último municipio hace frontera con Guatemala. De acuerdo con las cifras del INM, en Tabasco se registra el mayor aumento de entradas nacionales y extranjeras en un periodo de dos años: en 2010 se registraron 38 741 entradas, mientras que en 2012 fueron 294 603 el total de entradas registradas. Respecto al volumen de asegurados, en 2012 Tabasco ocupó el tercer lugar en porcentaje a nivel nacional, con un equivalente al 6.3% del total, lo que supone una cifra de 5330 eventos de aseguramiento.

Cabe mencionar que la estación de Villahermosa es una de las diez estaciones en las que ocurre el mayor número de aseguramientos de migrantes y que, a pesar de que no es considerada como uno de los puntos de mayor peligrosidad en la ruta, como Tenosique, tiene una afluencia de migrantes alta. Por su parte, el municipio de Tenosique forma parte del corredor de ingreso de los flujos provenientes de Guatemala.

En cuanto a la incidencia del delito de secuestro en Tabasco, la PGJ estatal presenta el registro únicamente de 58 denuncias presentadas bajo este rubro durante el 2012, lo cual

representa un aumento respecto de los 40 secuestros denunciados en el 2011. Aún así, esta cifra contrasta con la percepción que hay del delito; es decir, al igual que en los otros estados, sin una cifra oficial, se estima que la cifra negra, en el caso de Tabasco, es de 93%.

En este estado se observa, de manera análoga a Veracruz, mayor dominio del tema por parte de los funcionarios en las zonas de alto riesgo. Las que son comunmente mencionadas son El Ceibo, El Palmar, El Triunfo, Gregorio Méndez y algunas zonas de la ruta ferroviaria que en un tramo corresponden a Chiapas, tales como Chontalpa, Palenque, Pichucalco y Reforma.

Por lo referente al número de denuncias presentadas, los funcionarios entrevistados de la PF, el INM, y los Consulados refirieron que, a pesar de que sí se percibe mayor conocimiento de los derechos que asisten a los migrantes en tanto víctimas (hay más campañas de información), el procedimiento que obliga a la permanencia desmotivada a los denunciados.

Aún así, hay un aspecto de suma importancia que fue visible y expreso en Tenosique: según lo descrito por el delegado del INM en ese municipio, en el primer trimestre del año se presentaron al INM 20 solicitudes de proceso de denuncia que fueron canalizadas a las instancias correspondientes. Una cifra así no fue compartida en los otros estados por parte de instancias de gobierno, y los números fueron referidos de manera muy vaga por Consulados y OSC. No sólo esta cifra, sino, en general, el grado de violencia percibido en ese municipio en específico, ayudaron a reflejar que en la región hay una mayor necesidad de hacer uso de mecanismos y procedimientos que de atender a las víctimas, y combatir, perseguir y prevenir el delito de secuestro, todo lo cual es derecho de las víctimas y obligación del Estado Mexicano, según lo definido en la nueva Ley de Migración.

De igual manera, y en atención a la frecuencia en el involucramiento en asuntos relacionados con la atención a víctimas del delito de secuestro, se hizo expresa una diferencia importante acerca de la relevancia del proyecto, en comparación con los otros dos estados visitados: en Tabasco, los mecanismos de coordinación interinstitucional y con otras regiones del estado están sumamente consolidados. Tenosique, por ejemplo, es, de entre todos los municipios visitados, el único que cuenta con un Grupo de Trabajo para la coordinación de actividades en materia de atención, combate y prevención de delitos cometidos hacia la población migrante, cuyo objetivo es el intercambio de información y la constante definición de los mecanismos más útiles para llevar a cabo estas actividades. Este grupo no fue referido en la Guía, ni tampoco se percibió reconocido en las investigaciones de campo previas a la elaboración de la misma, ello probablemente porque se consolidó poco tiempo después de que las investigaciones se realizaron.

Por lo anterior, de mayor relevancia ha resultado para los funcionarios tabasqueños la referencia contenida en la Guía al derecho de las víctimas a recibir atención médica, ya que, como bien fue expresado por ellos mismos, este punto permitió evidenciar una de las principales necesidades en la materia para esa región, derivada de la insuficiencia de capacidades para brindar atención integral a víctimas, la cual no se debe a la falta de coordinación interinstitucional, sino a los recursos con los que se cuenta para ello, sobre todo en lo relativo a la atención médica y psicológica.

En conclusión, la relevancia para los tres estados se refleja en dos puntos en común: por un lado, el continuo flujo de migrantes y el índice de incidencia del delito; por el otro, la necesidad de instrumentar y respaldar las recientes estrategias diseñadas para combatir el delito de secuestro y dar atención especializada a la población migrante. En cada estado hay particulares líneas de interés: en Oaxaca destaca la relevancia del proyecto por apoyar la familiarización de los funcionarios con el secuestro de migrantes y la instrumentación de estrategias operativas de combate; en Veracruz, lo relativo a la coordinación intraestatal y el intercambio de información; en el caso de Tabasco, la información otorgada sobre necesidades especializadas y de atención integral.

3.3 Eficacia de las capacitaciones.

Para poder determinar la eficacia del proyecto en su componente de capacitaciones, lo cual a su vez contribuye a ilustrar el criterio de sostenibilidad del mismo, se optó por considerar la incidencia del personal que recibió la capacitación en alguna actividad relacionada con atención, prevención, persecución o combate del delito de secuestro a partir del cargo que ocupan. Esto es, según el cargo del personal capacitado y sus atribuciones en la materia.

En cuanto a de qué manera estos datos pueden ser indicadores de la propia sostenibilidad del proyecto, cabe destacarse lo siguiente: en los últimos doce meses y, en particular, a partir del cambio de administración a nivel federal fecha el 1° de diciembre del 2012, se ha incrementado la rotación del personal, además de que se ha fomentado la renovación de las plantillas de funcionarios, por lo que no necesariamente quienes actualmente tienen cargos estratégicos actuales o de mayor incidencia actual fueron capacitados en la duración del proyecto. Ello no es resultado de la estrategia del proyecto, sino atribuible a la coyuntura del país. Contemplando lo anterior, se consideró el desarrollo de la Guía y su continua distribución, a fin de que ésta fungiera como herramienta de sostenibilidad.

Respecto a esta característica, lo que fue posible captar en las entrevistas fue que, cuando se hizo referencia a los obstáculos encontrados para poder llevar a cabo lecciones aprendidas durante la capacitación, un importante porcentaje de las respuestas (40%) hizo referencia a la rotación de personal, lo cual apuntala esta observación sobre cómo afecta la sustentabilidad del proyecto el cambio de personal. Ello merece mención bajo el criterio de eficacia, ya que, si se observa un porcentaje menor al esperado respecto de la incidencia de los funcionarios en el tema, la explicación radica en la coyuntura referida.

Del total de entrevistados del INM, el 38% (18 personas) correspondía al área de Control y Verificación, la cual se encarga de los operativos para la detección de migrantes irregulares. Es de mencionarse que estas personas eran agentes federales (13 del total del área) y que son estos funcionarios quienes generalmente tienen el primer contacto con las víctimas de delito. 19 % de estos entrevistados (9 personas) se desempeñaba como custodio en las estaciones migratorias, por lo cual, de presentarse una víctima, igualmente establecerán contacto directo con ella.

El 10% del grupo, 5 personas, correspondió al área jurídica, en la cual se dictaminan los asuntos migratorios, mientras que 3 (6.35% del total) fueron doctores, ante quienes se canalizan las víctimas para recibir atención médica.

A su vez, 3 de los entrevistados correspondían al área de informática, en donde menor incidencia hay para atención, asistencia y protección a víctimas, debido a la naturaleza de sus atribuciones. Otras 3 personas más correspondieron al área de Recursos Humanos. Se entrevistó también a 2 delegados y 3 subdelegados, y únicamente a 1 Oficial de Protección a la Infancia (OPI).

De igual forma, de entre este total de entrevistados del INM, casi un 50% señaló haber brindado ya sea asistencia directa o resolución migratoria a migrantes víctimas de secuestro. Asimismo, el porcentaje de funcionarios que señalan tener atribuciones para actuar en caso de que se presente una víctima es del 87%.

Respecto a los entrevistados de la SSP, órgano de policía auxiliar, el 60% tenía cargos de Policía Estatal y Federal (oficiales y suboficiales incluidos), con lo cual quedaron representados quienes están involucrados en los ámbitos de auxilio inmediato, respaldo e investigación para procedimientos penales.

Igualmente, recibieron capacitación 2 secretarías, 3 oficiales de enlace jurídico, quienes están a cargo de la representación jurídica de la Comisión (SSP) ante tribunales; 3 subinspectores, quienes están a cargo de la supervisión de operativos policiales; y 1 comisario encargado de coordinar acciones de vigilancia. En el caso de la SSP-CNS, dado que sus principales funciones son la protección a víctimas y el combate y persecución del delito, la frecuencia de actividades relacionadas con el secuestro por parte de sus funcionarios es del 97%, a excepción del personal de asistencia, como las secretarías. Es por esta razón que, de entre los entrevistados, el 75% dijo haber hecho frente a asuntos relacionados con el secuestro de migrantes por lo menos una vez en los últimos 12 meses.

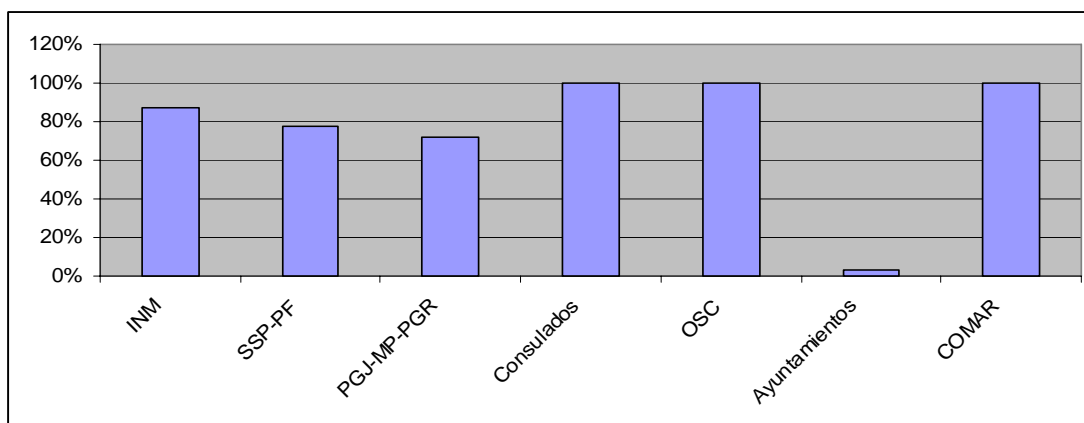
Respecto al perfil de los cargos del personal de las PGJ estatales y los Ministerios Públicos que recibió la capacitación y fue entrevistado durante la evaluación, el 72% desempeñaba labores en los Ministerios Públicos (MP) estatales y municipales, 1 era jefe de oficina, 1 subprocurador y 1 jefe de área jurídica. Al igual que en la SSP, debido a las atribuciones de las Procuradurías Estatales y los MP, el involucramiento de su personal en materia de atención y protección de las víctimas, así como en combate y persecución del delito, forma parte de las responsabilidades de todos los que asistieron al entrenamiento, al menos de aquellos entrevistados en la evaluación.

El 49% de este grupo dijo haber atendido casos de secuestro de migrantes. Este bajo número de personal que señala haber dado atención a casos resulta llamativo en esta particular institución ya que es la principal encargada de la averiguación de los casos; ello, sin embargo, puede deberse al hecho de que poco más de la mitad de las entrevistas de evaluación que se condujeron con esta institución se llevaron a cabo en la Ciudad de Oaxaca, en donde, según estas mismas entrevistas, se señala el menor número de casos de denuncias de secuestro por parte de población migrante, de manera que un menor porcentaje refleja únicamente una lógica estadística.

En el caso de las personas entrevistadas de Consulados, albergues y OSC, el 100% dijo estar vinculado a actividades de asistencia y protección a víctimas. El total de los 12 entrevistados que corresponden a estos sectores dijeron haber atendido casos de secuestro de migrantes en los últimos 12 meses.

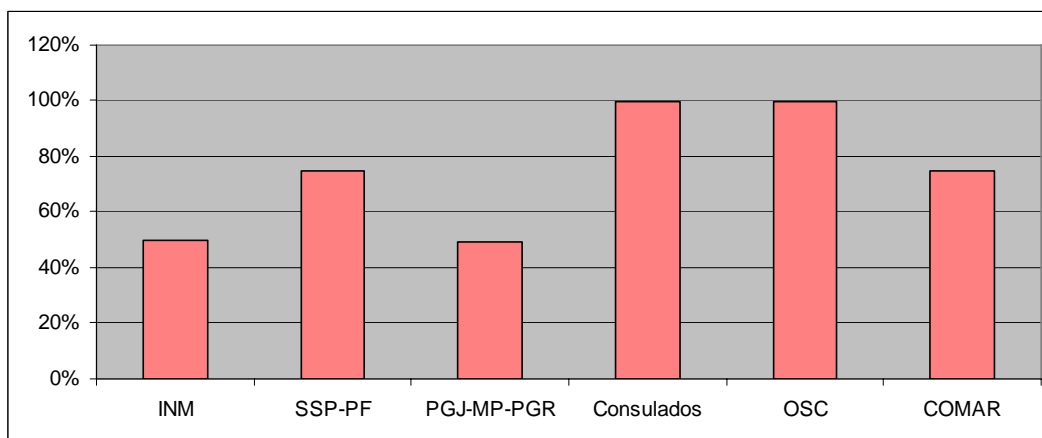
En los casos del personal de los ayuntamientos municipales entrevistado, 2 personas adscritas, 1 al municipio de Tenosique, en Tabasco, y 1 al de Acayucan, en Veracruz, tienen un cargo con incidencia en actividades de apoyo en materia de asistencia y combate. Estas personas fueron el juez municipal de Tenosique, y el procurador municipal de Acayucan. El resto de los entrevistados que recibió capacitación realiza actividades de secretariado, asistencia y asuntos de educación.

En la Gráfica 1 se muestra qué porcentaje del personal por institución que fue entrevistado tiene algún tipo de incidencia en asuntos relacionados con la asistencia y protección a migrantes víctimas de secuestro, así como con el combate y la persecución del delito.



Gráfica 1. Porcentaje de personal por institución que puede ejercer actividades en materia de atención al delito de secuestro de migrantes

Respecto al porcentaje de personas que dijeron tener experiencia en atención a migrantes víctimas de algún delito, sobre todo en casos de secuestros de migrantes, se presenta a continuación la Gráfica 2, en la que se señala el porcentaje por institución.



Gráfica 2. Porcentaje de persona que dijo tener experiencia en casos de secuestro de migrantes

3.4 Impactos

Los impactos del componente de capacitaciones del proyecto son, sin duda, visibles en el tema central de la estrategia contenida en la Guía.

Para sustentar lo anterior, en primer lugar se parte del hecho de que, previo a la implementación del proyecto, no se habían presentado otras iniciativas en la materia, por lo que la información con que se cuenta de las actividades que se han llevado a cabo a raíz de la implementación de las capacitaciones ha permitido percibir los impactos de las mismas. Cabe aclarar, que los indicadores previos para medir lo anterior varían según el estado: en Oaxaca se percibe como el principal impacto la familiarización con y el acercamiento a la temática, ya que, según lo referido principalmente por el INM y las OSC, se daba atención a víctimas en el esquema de otros delitos. En Veracruz, la capacidad para dar atención conforme a derecho ha aumentado y ello se refleja en los resultados del cuestionario aplicado por la OIM, ya que los funcionarios de las distintas instituciones mostraron conocer los procedimientos que corresponden a su institución, pero también a las otras instituciones. En Tabasco, y específicamente en Tenosique, el dominio de la información por parte de los funcionarios es aún mayor que en Veracruz,. En el caso de este último estado, también se ha referido que, a partir de las capacitaciones, se han estrechado las relaciones institucionales con otros actores, con quienes generalmente se suscitaban conflictos.

En el caso de Oaxaca, los cambios se han traducido en la incorporación de nuevas instituciones que brindan apoyo en la asistencia, toda vez que están más familiarizadas con los marcos regulatorios y al tanto de lo que les corresponde llevar a cabo. En específico, se incorporaron el DIF estatal y los hospitales locales, con lo cual han desarrollado mayor sensibilidad respecto del tema y una mejor disposición para agilizar el trabajo que les corresponde, como bien mencionaron funcionarios del INM y los MP. Aún así, en este mismo estado prevalece la opinión la coordinación y comunicación entre las instituciones gubernamentales es prácticamente la misma que antes de la implementación del proyecto. Lo mismo se señaló acerca de los vínculos de las instituciones de gobierno con OSC, que denotan mucha menor colaboración y evidencian fricciones de carácter político.

La Fiscalía de Atención a Migrantes, carece aún de canales ágiles para el intercambio de información con el INM: el trabajo conjunto que deben llevar a cabo, según lo expresado por ambas partes, aún es insuficiente.

Igualmente relevante ha sido en el caso de Oaxaca que, a partir de la implementación del proyecto, el interés por el tema y las necesidades que de éste se desprenden han permitido identificar los mecanismos de los que se carece, entre los cuales se menciona, por un lado, la conformación de canales y mecanismos formales para la vinculación interinstitucional, y, por el otro, un mecanismo especializado en dar atención integral.

En Veracruz, uno de los cambios más relevantes a partir de la estrategia ha sido el trabajo conjunto con PROVÍCTIMA. Muy importante es señalar que los funcionarios del resto de las instituciones están ahora familiarizados con el organismo, el apoyo que brinda y el trabajo que le corresponde. Asimismo, se expresan cambios en los

mecanismos de comunicación entre instituciones, sobre todo en lo relativo a la disposición para el intercambio de información. A pesar de ello, según las referencias hechas en las entrevistas por los cuerpos de policía, seguridad pública, migración, consulados y OSC, ha sido más fácil estrechar la colaboración entre quienes están allegados al tema, mientras que con las instituciones que no están aún familiarizadas con esta problemática la coordinación se dificulta, lo cual se observa sobre todo a nivel intermunicipal.

Ejemplo de lo anterior es que, en virtud de que el delito de secuestro de migrantes en Coatzacoalcos o Acayucan es más común que en otros lugares del estado, los intercambios de información requeridos entre esos municipios, la comunicación, los servicios y todo aquello que forma parte de los procedimientos de protección y combate suele llevarse a cabo con mayor agilidad. Sin embargo, cuando la relación se establece entre un municipio veracruzano que presenta un alto índice del delito de secuestro y otro que no, los procedimientos son más tardados e, incluso, se desconocen las responsabilidades institucionales.

En el caso de Tabasco, como se mencionó de manera muy breve, el acercamiento con la policía municipal ha sido mayor a raíz de las capacitaciones. Esto es importante mencionarlo, ya que en Tenosique es donde se ha observado un mayor avance en lo que toca a mecanismos para la coordinación interinstitucional, al grado de que se cuenta ya con un mecanismo para la constante actualización de procedimientos. Vinculadas como un grupo de trabajo, las diversas instituciones locales se reúnen de manera periódica (bimestralmente), a fin de revisar prácticas, resolver controversias y compartir información, con el objetivo de fortalecer la capacidad de las instituciones presentes en el municipio para dar atención a migrantes víctimas de delito o en situación vulnerable.

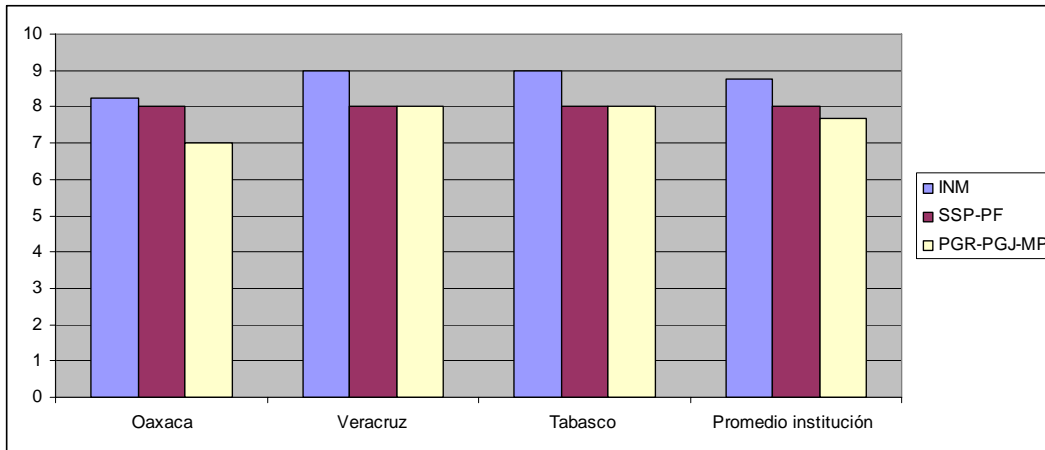
El otro impacto a considerar, además del estrechamiento institucional a raíz de las capacitaciones, es el aumento de la capacidad para brindar atención a víctimas, para lo cual se elaboraron los cuestionarios para evaluar conocimientos adquiridos.

Los temas que se revisaron fueron los siguientes:

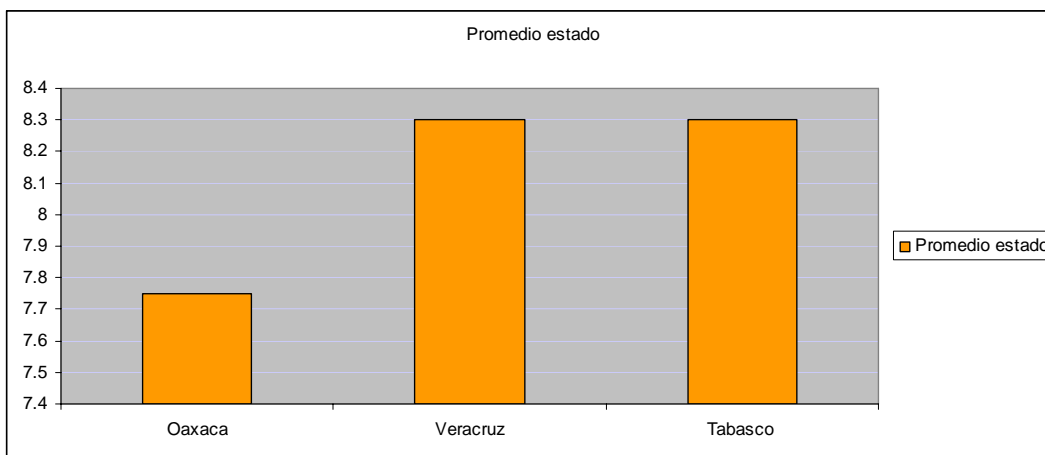
1. Conocimiento de atribuciones en materia de investigación del delito.
2. Conocimiento de atribuciones en materia de información brindada a víctimas.
3. Conocimiento de las implicaciones para la víctima de recibir asistencia migratoria.
4. Atribuciones para asegurar goce y restitución de derechos.
5. Atribuciones para la protección y auxilio inmediatos.

En las preguntas que se percibió menor dominio de conocimiento de las atribuciones fue en aquellas referentes a la información que corresponde brindar a víctimas (75% de los entrevistados contestó correctamente la pregunta 2) y en las implicaciones para la víctima de recibir asistencia migratoria (el 63% de los entrevistados eligió la respuesta correcta en la pregunta 3).

Los resultados de los cuestionarios se presentan a continuación en una escala del 1 al 10 (en la que 10 es el puntaje máximo), que promedia las respuestas por institución en cada estado, por institución en general (Gráfica 3) y por estado (Gráfica 4).



Gráfica 3. Promedios por institución en cada estado y general de la institución



Gráfica 4. Promedio por estado todas las instituciones

3.5 Sustentabilidad y causalidades de la estrategia de capacitaciones implementada en los estados

Para la identificación de los factores que han incidido en hacer la estrategia de las capacitaciones sustentable, los indicadores han sido lo que fue expresado como la principal lección aprendida para los entrevistados a partir de las capacitaciones, así como los obstáculos o facilidades para implementar las prácticas recomendadas, de carácter administrativo o logístico, que ellos mismos han hecho notar. De igual manera, se ha buscado identificar si la información contenida en el Manual es de dominio de los funcionarios que recibieron la capacitación, a fin de visualizar de qué manera el uso de la información ha sido determinante en la sustentabilidad del proyecto.

a) Indicadores de sustentabilidad.

Como indicadores de sustentabilidad, se toman los puntos, presentados abajo, ordenados de mayor a menor número de menciones por parte de los entrevistados:

1. Una mayor sensibilidad al momento de vincularse con la población migrante en general, al igual que la integración del tema en sus actividades, de manera que pueden estar más alerta respecto de la identificación de posibles víctimas y al tanto de la necesidad de brindar atención especializada a migrantes víctimas de delitos;
2. Dominio de la responsabilidad de informar a las víctimas sobre derechos, obligaciones y procedimientos, así como fomento a la denuncia;
3. El conocimiento del engranaje institucional para brindar atención a migrantes víctimas de delito, al igual que de las responsabilidades propias y de la institución en la materia.

Las lecciones, sin embargo no se traducen necesariamente en acciones. Por ello ha sido importante también diferenciar cuáles de estas lecciones se llevan de hecho a la práctica, ya que, a pesar de que se considera que el conocimiento de estas prácticas es un indicador de la posibilidad de que los beneficios propuestos tengan alcance y continuidad, hay otros factores y causalidades que pueden afectar los alcances del Programa. Los indicadores que para ello se usaron fueron aquellos relacionados a los obstáculos para actuar en la materia, ya sea brindando asistencia o transfiriendo conocimientos.

b) Obstáculos identificados.

Los argumentos que se dieron sobre obstáculos para la asistencia a víctimas en función de lo aprendido por medio de las capacitaciones, fueron lógicamente esperados: por un lado, se argumentó la falta de víctimas que atender, lo cual se manifiesta de manera importante como una preocupación genuina, en tanto se sabe que hay un número significativo de víctimas, pero que no siempre tienen disposición, interés o posibilidad de solicitar algún tipo de asistencia; por el otro, la falta de recursos institucionales para dar atención integral; es decir, con énfasis en las estrategias institucionales y de Gobierno.

Previendo lo anterior, se buscó identificar los obstáculos administrativos, financieros o logísticos para dar continuidad a la transferencia de información y conocimiento de las prácticas estipuladas en el Manual, que fueron centrales en las capacitaciones, y se detectó que estos obstáculos surgen por dos factores principales:

- i. El alto índice de rotación y renovación del personal que se ha presentado en los últimos 12 meses en las instituciones de gobierno evaluadas y, ante este escenario de precariedad;
- ii. La falta de dotación de recursos o herramientas que permitan replicar los contenidos, ya que, a pesar de que se capacitó a funcionarios de la institución, para que estos, a su vez, transmitieran la capacitación, en ninguna de las instituciones de gobierno ha habido cursos para compartir estas prácticas y la información pertinente de manera formal, ya porque no se cuenta con el tiempo, ya con los materiales necesarios para hacerlo.

Estas causalidades, no representan una desviación absoluta de los objetivos del proyecto, ya que, como se ha mencionado, los impactos en materia de prácticas para la

coordinación interinstitucional son sumamente visibles, de manera que el tema central ha sido logrado con éxito.

4. Conclusiones

Con base en las entrevistas realizadas, parece existir un consenso, entre los diversos órdenes del Gobierno de los estados visitados y la sociedad civil, que en materia de secuestro de migrantes urge un incremento y mejora de los procedimientos de atención especializada, a fin de que se agilicen y fomenten los procedimientos de denuncia y, por lo mismo, de asistencia y protección de la población migrante que se ve afectada por este tipo de violencia. Igualmente, las actividades dirigidas a la prevención y combate del delito poniendo énfasis en las redes criminales, se consideran actividades de urgente instrumentalización.

De esta manera, el proyecto destaca por su carácter innovador y por dar respuesta a una necesidad y preocupación creciente expresada por el gobierno federal y los gobiernos estatales, junto con una gran diversidad de actores de la sociedad civil que se ven involucrados en actividades de asistencia y protección de migrantes en tránsito, de manera que ha servido para fomentar el acercamiento entre las instituciones, sobre todo a nivel estatal, frente a una misma temática.

Respecto del alcance y la percepción de la estrategia de las capacitaciones, se pudo observar que éstas sirvieron para despertar un interés vivo por el tema, además de que permitieron a las instituciones participantes compartir un espacio en el que se vertieron las inquietudes sobre responsabilidades institucionales.

Respecto a la Guía de Buenas prácticas, la metodología establecida logró el involucramiento de los principales actores interesados en la formulación de una herramienta que sirve como referente del engranaje institucional en materia de migración, protección de los derechos humanos y procuración de la justicia.

Sin embargo, existe un consenso en que ésta carece de referencias a mecanismos de prevención que pueden formar parte de los ámbitos de competencia de cada institución, principalmente respecto de las campañas de información que alerten sobre riesgos. Se hizo énfasis también en la falta de información relativa a prácticas y los mecanismos que faciliten la coordinación interinstitucional (elaboración de convenios, formación de grupos de trabajo, consolidación de mecanismos especializados), lo cual es de suma relevancia, ya que subyace la opinión generalizada de que conocer las responsabilidades de las demás instituciones no ha sido suficiente para mejorar la coordinación interinstitucional.

En cada estado fue posible percibir diferentes impactos y líneas de interés abarcadas por las capacitaciones: en el caso de Oaxaca, el impacto se generó en lo relativo a la sensibilización y aproximación al tema, para Veracruz, fue más importante la incorporación de nuevas instituciones, que ha resultado ser uno de los cambios más destacados; finalmente, en Tabasco, la coordinación con órganos municipales fue más notoria a raíz de la implementación del componente de las capacitaciones.

De igual manera, se considera que la estrategia para la replicación y transferencia de conocimientos y prácticas aprendidas en las capacitaciones fue insuficiente, debido a la

falta de provisión de material didáctico para quienes fueron formados como capacitadores, lo cual resultó en que, en ninguno de los municipios e instituciones entrevistadas, se implementara un curso formal para compartir el contenido de la Guía.

Así mismo, se mostró un gran interés por recibir mayor capacitación en la materia a fin de seguir instrumentando la Estrategia Integral del Gobierno Federal a nivel estatal, ya que se sigue considerando la definición de atribuciones y responsabilidades —al interior de una institución, entre instituciones y al interior de un estado—, uno de los principales obstáculos para lograr un modelo exitoso de atención, asistencia y protección para las víctimas, así como para el combate y la persecución del delito. Un segundo aspecto percibido también como obstáculo fue el de los marcos normativos endebles y la falta de políticas a través de las cuales los migrantes indocumentados puedan ejercer derechos tales como la denuncia de crímenes ante las autoridades, sin temor a ser detenidos.

Cabe mencionar, que los objetivos del proyecto no han contemplado la referencia a temáticas sobre redes criminales, como tampoco en su totalidad a la cuestión de prevención y campañas de información, y a pesar de que ello forma parte de las preocupaciones vigentes en este ámbito, es visto este aspecto como el paso siguiente. Ello es reflejo de que previo a la implementación del proyecto, no existía un acercamiento suficiente a los temas sobre responsabilidades y obligaciones que se derivan del fenómeno de secuestro de migrantes. Hasta ese entonces se habían externado las preocupaciones y se contaba ya con una estrategia, pero no se habían dado pasos suficientes para la instrumentalización de sus diversos componentes nivel estatal.

4.1 Recomendaciones

- La estrategia de las capacitaciones, que fomentó la participación simultánea de funcionarios de gobierno provenientes de distintas instituciones en un mismo taller temático, debe ser promovida como un modelo exitoso de vinculación y fortalecimiento institucional al igual que una práctica para difundir cómo actuar conforme a derecho.
- La sostenibilidad de los componentes de capacitación y uso de la Guía debe verse fortalecida a través de materiales de enseñanza que faciliten el acceso continuo a la información dispuesta en los contenidos de dicha Guía, principalmente para quienes recibieron talleres para ejercer, a su vez, como capacitadores, ya que así se garantiza la réplica de las capacitaciones.
- Es importante tomar en cuenta la ausencia de referencias a actividades y mecanismos que faciliten la coordinación entre diversas instituciones, tales como el intercambio de información, los convenios de colaboración, los mecanismos para el seguimiento de casos o la logística para dar atención, si se pretende la replicabilidad del proyecto en las mismas instituciones y en otros estados.
- Se debe promover una mayor coordinación al interior de los estados según los diversos órdenes de gobierno, ya que se percibe una fragmentación de actividades y confusión de responsabilidades, según las regiones, dentro de un mismo estado, por lo que los procedimientos de asistencia y atención se retrasan.

- Buscar la continuidad, replicación y actualización de los talleres de capacitación, sensibilización y formación de funcionarios gubernamentales, para que estos se especialicen en procedimientos de atención a migrantes víctimas de delito, dará respuesta a las principales líneas de interés y necesidades de las instituciones y gobiernos municipales y estatales.

ANEXOS.

A continuación se anexan los modelos de entrevistas y cuestionario utilizados para la investigación de campo, y el cuadro de la logística para las visitas de campo.

- 1. Guía de entrevistas para evaluación.**
- 2. Guía de entrevistas para funcionarios no capacitados.**
- 3. Cuestionario sobre Guía de Buenas Prácticas.**
- 4. Logística de visitas de campo.**

1. Guía de entrevistas para evaluación.

La OIM en México, de manera complementaria a la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes del gobierno mexicano, puso en marcha un proyecto en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro en México, cuyo enfoque ha consistido en el fortalecimiento de capacidades para la prevención de secuestros a migrantes en tránsito por México y la atención a las víctimas.

A continuación, le invitamos a contestar el presente cuestionario a fin de conocer su opinión y experiencia en torno a este proyecto implementado por la OIM en México.

Exposición al tema.

1. Institución: Sexo: Edad:
Cargo/puesto:
2. ¿Considera usted que una estrategia de prevención y asistencia a migrantes víctimas de secuestro en su tránsito por México tiene relevancia para el país, y en particular para este estado de la República?

3. ¿Qué tan frecuente es su vinculación con asuntos relacionados al tema de protección y atención a migrantes víctimas de algún delito en su tránsito por México? ¿En los últimos 12 meses usted ha atendido casos de migrantes que hayan sido víctimas de secuestro?
4. ¿Está usted familiarizado con la Estrategia Integral del gobierno federal para la prevención y combate al secuestro de migrantes? ¿Qué sabe de ella?

Capacitaciones.

5. ¿Ha recibido usted la capacitación de la OIM sobre buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México? ¿Conoce usted el vínculo de este programa de la OIM con la Estrategia Integral?
6. Desde que recibió la capacitación ¿ha usted aplicado alguno de los temas aprendidos? ¿Cuáles y de qué manera?
7. ¿Cuáles cree que han sido los principales obstáculos para aplicar lo aprendido?
8. ¿Cuál considera que ha sido la mayor lección aprendida por medio de la capacitación?
9. ¿Ha compartido usted, con otros compañeros que no hayan participado en la capacitación, algunas de las prácticas aprendidas? ¿Cuáles y de qué manera?

Estrategia de coordinación interinstitucional.

10. ¿Considera que la estrategia plasmada en la guía de buenas prácticas para la coordinación interinstitucional en la asistencia y protección a migrantes víctimas de secuestro cubre las necesidades que se tienen en la materia a nivel estatal y local? Sí, no, qué ha hecho falta.
11. En su opinión ¿cuál es la principal ventaja que ve en esta estrategia? ¿Cuáles serían las desventajas?
12. A través de su experiencia trabajando en la materia ¿qué recomendaciones haría usted a la estrategia de buenas prácticas para asistencia y protección a migrantes víctimas de secuestro en México desde una perspectiva de coordinación interinstitucional?

Impacto.

13. ¿Considera usted que ha habido cambios en las prácticas y actividades en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro a raíz de la capacitación? ¿En qué lo ha visto reflejado? (p.ej. mayor número de denuncias presentadas, mayor número de detenciones, mayor número de víctimas atendidas).

14. ¿Ha visto usted una colaboración más estrecha entre instituciones al momento de brindar asistencia a víctimas de secuestro? Si no, ¿Con qué instituciones u otros actores relevantes considera usted necesaria una colaboración más estrecha?

2. Guía de entrevistas para instituciones/funcionarios que no recibieron capacitación.

Estrategias para la atención a migrantes víctimas de secuestro/delito

1. Institución: Sexo: Edad: Cargo/puesto:
2. ¿Está usted familiarizado con la Estrategia Integral del gobierno federal para la prevención y combate al secuestro de migrantes?
3. ¿Tienen en esta institución alguna estrategia diseñada que pongan en práctica en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro o algún otro delito? En caso de que no, ¿A qué cree que se deba ello?
4. ¿Cuáles son las principales responsabilidades de esta institución en lo que corresponde a la atención y prevención del delito/secuestro cometido hacia la población migrante en tránsito por México?
5. A raíz de su experiencia en materia de atención a migrantes, ¿Cuál considera usted como una buena práctica en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro?

Vínculo con la OIM y el proyecto.

6. ¿Esta familiarizado con el proyecto de Fortalecimiento de capacidades para la prevención de secuestros a migrantes en tránsito por México y atención a víctimas de secuestros de la OIM?

7. ¿Conoce usted/ha escuchado de la Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México de la OIM?
8. De qué manera considera usted que deban vincularse la OIM y su institución para poner en práctica diversas actividades en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro y otros delitos?

3. Cuestionario Guía de Buenas Prácticas.

La OIM en México, de manera complementaria a la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes del gobierno mexicano, puso en marcha un proyecto en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro en México, cuyo enfoque ha consistido en el fortalecimiento de capacidades para la prevención de secuestros a migrantes en tránsito por México y la atención a las víctimas.

A continuación, le invitamos a contestar el siguiente cuestionario sobre el contenido de la Guía de Buenas Prácticas que fue impartido durante los talleres de capacitación en materia de secuestro de migrantes.

1. ¿Cuáles son las atribuciones de su institución en materia de investigación en caso de víctimas de secuestro?
 - a. Buscar obtener información del suceso e informar al MP.
 - b. Investigación y persecución del delito de secuestro
 - c. Todas las anteriores
 - d. Ninguna de las anteriores

2. ¿Qué tipo de información le correspondería brindar a usted en caso de atender a víctimas de secuestro según las facultades de su institución?
 - a. Informar sobre posibilidades e implicaciones de recibir asistencia migratoria (traslado y aseguramiento en estación migratoria, proceso etc.)
 - b. Informar sobre posibilidades de presentar una denuncia.
 - c. Informar sobre beneficios legales que se otorgan para las víctimas de secuestro.
 - d. Todas las anteriores.
 - e. Opciones b. y c.

3. ¿Cuáles son las posibles implicaciones de recibir asistencia migratoria?
 - a. Traslado y permanencia en estación migratoria y sujeto a procedimiento para determinar su condición migratoria.
 - b. Salida inmediata del país a menos que se presente denuncia.
 - c. Recibir inmediatamente condición de refugiado o regularización por condiciones humanitarias.

4. ¿Cuáles son las atribuciones de **su** institución para que se asegure que la víctima tiene goce y restitución de sus derechos? (escoja la opción que tenga las dos respuestas correctas).
 - a. Si decide recibir asistencia migratoria, ponerlo en contacto con la autoridad migratoria. Si decide no recibir asistencia migratoria, entregarle materiales informativos con datos de contacto de la autoridad migratoria. Entrega de una copia gratuita de las diligencias en caso que la víctima haya iniciado una denuncia por haber sufrido un delito.
 - b. Si decide recibir asistencia migratoria, ponerlo en contacto con la autoridad migratoria. Si decide no recibir asistencia migratoria, entregarle materiales informativos con datos de contacto de la autoridad migratoria.
 - c. Si decide recibir asistencia migratoria trasladarlo con la autoridad migratoria. Si decide no recibir asistencia migratoria obligarlo a salir inmediatamente del país por sus propios medios.
 - d. Si decide presentar una denuncia de los hechos, contactarlo con el MP. Si decide no presentar denuncia, entregarle información sobre derechos de las víctimas y proceder con asistencia migratoria.

5. ¿Cuáles son las atribuciones de su institución en materia de protección y auxilio inmediatos en caso de víctimas de secuestro?
 - a. Informar sobre beneficios que otorga la ley en materia de protección, acceso a asistencia legal, e informar sobre los mecanismos de protección internacional que ofrece el INM al otorgar condición de refugiado.
 - b. Llevarlo aunque no sea su voluntad con la autoridad migratoria y obligarle a presentar una denuncia.
 - c. Brindarle atención médica y psicológica y asegurar que su identidad no esté en peligro.
 - d. Opciones a) y c).



IOM International Organization for Migration
 OIM Organisation Internationale pour les Migrations
 OIM Organización Internacional para las Migraciones

4. Logística de visitas de campo.

Primera semana. Itinerario para Oaxaca y Veracruz.									
Fecha llegada	Hora llegada	Lugar	Día de trabajo en campo	Instituciones contempladas	Actividades contempladas	Horario evaluación	Tiempo requerido para evaluación	Fecha de salida	Hora de salida
1 de abril	09:00	Oaxaca	1 de abril	INM,H.A,Grupos Beta, SSP, PGJO, PGR	Entrevistas y cuestionarios	09:00:00 a.m.-18:00	8 horas	2 de abril	09:00
2 de abril	13:00	Salina Cruz	2 de abril	INM,H.A,GRUPOS BETA,SSP,PGJ	Entrevistas y cuestionarios	13:00-18:00	8 horas	3 de abril	11:00
3 de abril	15:30	Acajuacan	3 y 4 de abril	OIM,GRUPOS BETA,INM,COMAR,CONSULADOS,H.A	Entrevistas y cuestionarios	09:00:00 - 16:00	6 horas	5 de abril	06:40
5 de abril	09:40	Veracruz	5 de abril	SSP,PGJV,INM	Entrevistas y cuestionarios	10:30-18:00	8 horas	6 de abril	12:00
6 de abril	18:00	México D.F		-	-	-	-	-	-

Misión de la OIM en México

Francisco Sosa 267 - Col. Barrio de Santa Catarina – México D.F. 04010
 Tel. 5536 3954 / 3922 / 7775 – Fax. Ext. 109
 E-mail: iommexico@iom.int • Internet: www.iom.int

Segunda semana. Itinerario para Tabasco.

Fecha llegada	Hora llegada	Lugar	Días de trabajo en campo	Instituciones contempladas	Actividades contempladas	Horario evaluación	Tiempo requerido para evaluación	Fecha de salida	Hora de salida
8 de abril	08:15	Villahermosa	8 de abril	H.A Villahermosa, INM, Grupos Beta	Entrevistas y cuestionarios	11:00 - 18:00	7 horas	-	-
9 de abril	-	Villahermosa	9 de abril	OAMT	Entrevistas y cuestionarios	09:00-13:30	2 horas	9 de abril	16:00
9 de abril	20:00	Tenosique	10 y 11 de abril	-	-	-	-	-	-
10 de abril	-	Tenosique	10 de abril	INM, PGJT, SSPT, SSP Tenosique, SEGOB, PGR, PF.	Entrevistas y cuestionarios	09:00-18:00	8 horas	-	-
11 de abril	-	Tenosique	11 de abril	Consulado de El Salvador en Tenosique, Consulados	Entrevistas y cuestionarios	09:00-15:00	6 horas	11 de abril	17:00
11 de abril	21:00	Villahermosa	Salida	N/A	N/A	N/A	N/A	12 de abril	11:25
12 de abril	12:55	México D.F	-	-	-	-	-	-	-