

INFORME ESPECIAL. SITUACIÓN DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO, HACIA UN NUEVO MODELO ALTERNATIVO A LA DETENCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO



INFORME ESPECIAL. SITUACIÓN DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO, HACIA UN NUEVO MODELO ALTERNATIVO A LA DETENCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO



2019

Los objetivos que marcaron la ruta de la presente investigación fueron:

- Obtener un contexto de la evolución normativa de la detención migratoria en México.
- Visibilizar las nuevas necesidades de atención derivadas de los flujos extraordinarios de personas migrantes.
- Conocer la percepción de las personas en contexto de migración que se encontraban detenidas en los recintos migratorios habilitados por el Instituto Nacional de Migración (INM) sobre la vida cotidiana al interior de dichos recintos.
- Documentar las condiciones físicas en las que se encuentran los recintos migratorios que existen en el país y como éstas inciden en el respeto al derecho al trato digno de las personas migrantes detenidas.
- Conocer los principales problemas a los que se enfrentan las personas migrantes que se encuentran detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM.
- Evidenciar el estado que guarda el acceso al derecho al trato digno, a la protección de la salud, al interés superior de la niñez y la unidad familiar, al interior de los recintos migratorios.
- Obtener un diagnóstico sobre el ejercicio del derecho a la seguridad jurídica, así como al reconocimiento de la condición de refugiado de las personas en detención migratoria.
- Generar propuestas de alternativas a la detención migratoria acordes e indispensables para cumplir con los compromisos asumidos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.
- Generar acciones para la protección de las personas migrantes en detención migratoria en México.

CAPÍTULO PRIMERO: CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA DETENCIÓN MIGRATORIA Y LOS RECINTOS MIGRATORIOS EN MÉXICO

I. Antecedentes legislativos de los recintos migratorios

Si bien las primeras Leyes de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, fueron expedidas en 1926 y 1930, no fue hasta la Ley General de Población de 1947 y su Reglamento que se empezó a utilizar el término "*Estaciones Migratorias*", para designar los lugares de alojamiento de las personas migrantes con condición de estancia no documentada y que eran detenidas por las autoridades en tanto se resolvía sobre su situación migratoria. En esta etapa, la habilitación de recintos migratorios tenía una función de arresto y sanción a personas migrantes, permitiendo inclusive que se habilitaran cárceles municipales o separos de policía como espacios para la detención de personas en contexto de migración no documentada.

En 1974, se publicó la Ley General de Población que reconoció la facultad de la Secretaría de Gobernación para el establecimiento de Estaciones Migratorias en los lugares de la República Mexicana que estimara pertinentes y permitió que las autoridades que por ley tuviesen a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, pudiesen colaborar con las autoridades de migración cuando éstas lo solicitaran para hacer cumplir las disposiciones de la Ley. Igualmente, se penalizó el ingreso o estancia ilegal en el país y se sancionaba a quienes por sí mismos, o por cuenta de otros, introdujesen o pretendiesen introducir a personas extranjeras a otro país a través del territorio nacional, delito al que se le impuso pena privativa de la libertad que comprendía desde las 36 horas de arresto hasta 10 años de prisión y, al ser la expulsión de personas extranjeras una cuestión de orden público, en tanto se ejecutaba la sanción, la Secretaría de Gobernación podía determinar su aseguramiento en Estaciones Migratorias o en lugares habilitados para ello.

Los antecedentes legislativos del surgimiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales no contenían regulación sobre su funcionamiento y condiciones. Dichos recintos migratorios fueron producto de un modelo de política migratoria restrictiva y de enfoque de seguridad nacional, que tenía como objeto contener y restringir el ingreso de personas extranjeras en condición de estancia no documentada.

A partir de los años 90's se vislumbraron cambios importantes en la legislación migratoria. En 1992 se prohibió que se habilitaran los centros de reclusión para sentenciados como sitios para la estancia de personas migrantes, y en 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración concediéndole la facultad de operar las Estaciones Migratorias.

El 26 de noviembre de 2001, la Secretaría de Gobernación publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*, con el propósito de regular las actividades en dichos recintos y velar por el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, señalando como responsable de su cumplimiento al Comisionado del Instituto Nacional de Migración; sin embargo, el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas de 2002 dio cuenta que dicho propósito era inalcanzado por la sobrepoblación, las condiciones precarias e inadecuadas de los recintos, la insuficiente atención médica y alimentaria, así como el trato discriminatorio y humillante que recibían las personas en ellos detenidas, consideraciones que observaron como una constante en los recintos migratorios que fueron visitados, circunstancias que evidentemente eran contrarias a lo establecido en las referidas Normas.

El 21 de julio de 2008 se publicó una importante reforma a la Ley General de Población mediante la cual se eliminaron los tipos penales que criminalizaban a la persona migrante y el 7 de octubre de 2009, se publicó una versión actualizada del *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*, las cuales subrayaron el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de los alojados en ellas, pese

a esto no se realizaron modificaciones estructurales a los recintos migratorios por lo que continuaron infraestructuras de tipo carcelario.

El 25 de mayo de 2011, ante los cambios en la dinámica de la migración, se promulgó la actual Ley de Migración, que crea una nueva política migratoria en la que se busca fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras; esta Ley fortalece y amplía la tradición hospitalaria y de refugio, simplifica los procedimientos administrativos migratorios, obliga a ofrecer una atención adecuada a las personas en contexto de movilidad y a hacer efectiva la política migratoria nacional a través de acciones coherentes y programas integrales para cubrir las necesidades propias de un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes como lo es México.

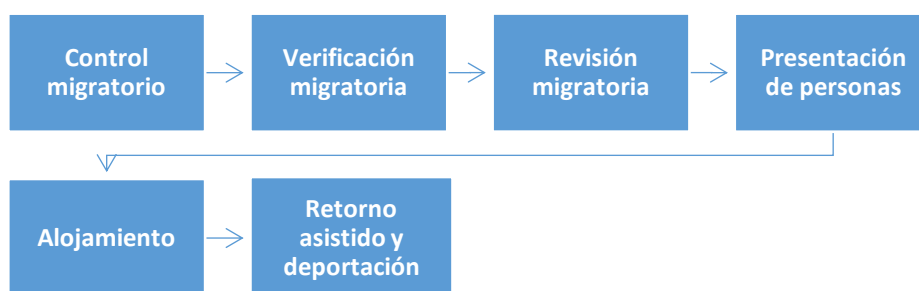
Esta ley define la política migratoria nacional y sus principios rectores, diferenciándola de la política poblacional, además de reconocer la obligación del Estado mexicano de garantizar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos por México.

De lo anterior, se observan cambios importantes en la normatividad que ha regido a los recintos migratorios, actualmente son regulados con mayor detalle reconociendo los derechos de las personas migrantes que permanecen detenidos en los mismos. No obstante, en la práctica como quedará de manifiesto con lo expuesto por este Organismo Nacional, las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM continúan siendo muy similares a los centros de reclusión y, en consecuencia, se sigue criminalizando indirectamente a las personas extranjeras que ingresan en condición de estancia no documentada al país, por lo cual es necesario tomar nota sobre el procedimiento administrativo migratorio que se sigue para así entender cómo se lleva a cabo el ingreso al recinto y el periodo estimado de alojamiento.

II. La presentación y alojamiento en recintos migratorios

De conformidad con el Título Sexto de la Ley de Migración el procedimiento administrativo migratorio comprende seis etapas en las que deben ser respetados los derechos reconocidos a las personas migrantes.

Procedimiento administrativo



En este sentido, de acuerdo con la fracción XX del artículo 3 de la Ley de Migración, se entiende por "presentación" como: *"la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno."* Sin embargo, pese a la terminología empleada, tal presentación o alojamiento en los hechos constituye una privación de la libertad personal, tal como lo han señalado diversas instancias internacionales, misma que deriva de una orden dictada por la autoridad migratoria al inicio del procedimiento administrativo migratorio, y que es ejecutada por servidores públicos del Instituto Nacional de Migración.

Si bien no existe un artículo expreso que señale que la condición no documentada de una persona migrante sea una falta administrativa, del análisis de la Ley de Migración y su Reglamento se entiende que el procedimiento migratorio es precisamente de naturaleza administrativa, sin embargo, por las características de alojamiento en los recintos migratorios, se siguen procedimientos similares a centros de reclusión, incluso en las Normas se indica, entre otros, que habrá personal de

seguridad, que se prohíbe el ingreso de aquellas personas que no cuentan con pase de visita, que se hará una revisión física de los asegurados y de los dormitorios, que el Director de la Estación Migratoria puede aplicar correcciones disciplinarias, etc.

Por tanto, aunque se indique que las personas en contexto de migración han sido “rescatadas”, “alojadas”, “presentadas”, es claro que la detención migratoria es una privación de la libertad derivada de la condición de estancia no documentada en el país y ejecutada en recintos de detención que siguen patrones operativos y estructurales de centros de reclusión penal, lo que propicia un riesgo constante de la vulneración a la protección integral de los derechos humanos de las personas detenidas.

III. Las estaciones migratorias y estancias provisionales en México

Legalmente los recintos migratorios en nuestro país se han denominado como Estaciones Migratorias y, más recientemente se incorporaron las Estancias Provisionales.

Las Estaciones Migratorias son lugares establecidos o habilitados por la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración para el alojamiento temporal de las personas en contexto de migración que no puedan acreditar su situación migratoria regular en el país.

Este Organismo Nacional tiene conocimiento que actualmente están en funcionamiento 30 Estaciones Migratorias, en su mayoría instaladas entre el periodo 2000 a 2010 (20 Estaciones). Las que tienen mayor capacidad de alojamiento son Siglo XXI (960), Acayucan (836) e Iztapalapa (430) que conjuntamente suman una capacidad para albergar a 2,226 personas migrantes. Sin embargo, hay Estaciones Migratorias en las que pueden permanecer tan solo 18 personas, como la de Los Cabos, Baja California Sur; 21 en la de San Luis Potosí, San Luis Potosí y 24 en la de Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Los otros recintos migratorios de alojamiento de personas migrantes detenidas, de creación más reciente, son las Estancias Provisionales, definidas como *"la instalación física que el Instituto establece o habilita para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto sean trasladados a una estación migratoria o sea resuelta su situación migratoria"*. Adicionalmente las Normas las clasifican de acuerdo a sus características físicas en:

I. Estancias provisionales A, que permiten una estancia máxima de cuarenta y ocho horas, y

II. Estancias provisionales B, que permiten una estancia máxima de siete días

Respecto a las Estancias Provisionales, resulta importante destacar dos cosas: la primera, es que la capacidad de alojamiento en algunas Estancias Provisionales es de hasta 120 personas, llegando a ser superior que la de diversas Estaciones Migratorias. La segunda, es que, aunque algunas de ellas reportan tener capacidad de alojamiento, actualmente no llevan a cabo esas funciones.

Algunas de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales iniciaron funciones después de la entrada en vigor de la actual Ley de Migración, así como de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, por lo que consideramos que la política migratoria que se desprende de ambas normas debió haberse reflejado en la infraestructura y operación en estos nuevos recintos, sin embargo, esto no sucedió. Las características físicas, estructurales y de operación de los recintos migratorios no han cambiado, continúa un modelo carcelario en el que se mantiene a las personas en celdas con barrotes y bajo llave, y sometidas a rutinas propias de centros de reinserción social, basado en un esquema de protección de la seguridad nacional en detrimento de la seguridad humana y de respeto a sus derechos humanos.

IV. Flujos migratorios y sitios habilitados como recintos migratorios, 2016 a 2019

Durante 2016 y 2019 se vivió una situación atípica en los flujos migratorios que ingresaron por México, ya que la tendencia previa a 2016 era más o menos constante, con una migración esencialmente compuesta por personas originarias del Triángulo Norte de Centroamérica. Para 2017 el número de personas no documentadas detenidas en México disminuyó un aproximado de 50.39%, respecto del total del año 2016, esto a raíz del cambio de gobierno en los Estados Unidos. Es preciso resaltar que durante esos años si bien disminuyó el flujo de personas originarias de Centroamérica, existió un incremento en el número de personas en tránsito de nacionalidad haitiana y cubana.

Posteriormente, en el último trimestre de 2018 hasta julio de 2019, nuevamente se observó un incremento en el flujo migratorio de personas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica, derivado de las denominadas "Caravanas migrantes", por lo que la proyección para finales de 2019 de personas en contexto de migración en tránsito, será similar al de las personas detenidas en 2016, a pesar de las acciones de contención realizadas por las autoridades estadounidenses y mexicanas, así como los obstáculos para el ingreso a ambos países.

Número de personas migrantes detenidas en México de 2016-2019

2016	2017	2018	2019 Enero-Agosto
186,216	93,846	138,612	144,591

Todas estas situaciones condujeron a un incremento inusitado del flujo migratorio en el país, lo que tuvo implicaciones en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales al verse rebasadas en su capacidad, obligando a las autoridades a improvisar lugares de alojamiento y estrategias para la atención de las personas detenidas que como veremos, no dieron una adecuada respuesta con la que se

lograra el pleno respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración.

El informe analiza de manera particular la gestión de los flujos migratorios extraordinarios acontecidos en tres momentos: 1. El flujo migratorio de nacionales haitianos 2016-2017, 2. El arribo de nacionales de Cuba (2017) y 3. Las caravanas migrantes (2018 y 2019).

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS PERSONAS MIGRANTES Y SU PERCEPCIÓN DEL TRATO EN LOS RECINTOS MIGRATORIOS

El análisis realizado por este Organismo Nacional también se completa escuchando las voces y experiencias de las personas migrantes detenidas en recintos migratorios. Este capítulo se divide de la siguiente forma: I. La información que recibieron por parte de las autoridades al ingresar a algún recinto migratorio; II. Las condiciones físicas de los recintos migratorios; III. Percepción del trato recibido y el derecho a no ser discriminado y, IV. La convivencia entre personas migrantes en los recintos.

I. La información que recibieron por parte de las autoridades al ingresar a algún recinto migratorio

Dar información a las personas sobre sus derechos y obligaciones al ingresar a un recinto migratorio es un deber legal y es fundamental para que ejerzan los mismos y así evitar que las autoridades cometan actos arbitrarios. Por ese motivo, se les preguntó a las personas migrantes detenidas sobre la información que se les proporcionó, y el resultado fue el siguiente: el 66.9% señaló que sí le informaron los motivos de su detención, el 57.0% dijo sí conocer que tiene derecho a un retorno asistido a su país; el 41.6% sí está informado sobre la posibilidad de pedir refugio; el 38.0% refirió que sí le informaron la dirección de la Estación Migratoria en la que se encontraba y el 35.4% expresó que recibió por escrito las reglas de operación del recinto migratorio. Estos resultados muestran que no se respeta el deber de

informarles sobre sus derechos y, en consecuencia, se les coloca en una situación de vulnerabilidad.

También se les preguntó si sabían que tienen otros derechos que buscan garantizar un trato digno dentro de los recintos migratorios, encontrando que, los derechos más conocidos por las personas migrantes son el derecho a recibir atención médica 73.2%, la posibilidad de optar por un retorno asistido 64.0%, hacer y recibir llamadas 63.7%, tener alojamiento en condiciones dignas 63.4% y el derecho a protección y asistencia consular 58.3%. Los derechos menos conocidos son: el derecho a preservar la unidad familiar 48.9%, regularizar su estancia en México 49.3%, el derecho a obtener una visa por razones humanitarias 38.0%, el derecho a tener asistencia legal 37.0% y el derecho a contar con un traductor o intérprete 35.5%. La importancia de conocer sus derechos y de estar informados, también es determinante para mejorar las condiciones de trato en los recintos migratorios, circunstancia que en los hechos no se ve reflejado pues ante el desconocimiento de tales derechos es nulo su ejercicio y exigencia del respeto a los mismos

II. Las condiciones físicas de los recintos migratorios

En este apartado se plasma la percepción de las personas migrantes respecto a las condiciones físicas de los recintos migratorios, para ello, se les preguntó sobre si habían estado antes en detención, a lo que una cuarta parte de las personas señaló haber estado antes en algún otro recinto migratorio diverso al lugar donde se practicó la entrevista.

Respecto a la valoración de las instalaciones, se les pidió a las personas migrantes que mencionaran tres cosas que funcionaran bien al interior del recinto migratorio, y, en primer lugar, se encuentran los alimentos 23.2%, después la higiene de las instalaciones 14.7%, las condiciones de las instalaciones en general 12.6%, los dormitorios, colchonetas y cobijas 8.1%, el trato digno y la actitud del personal del

Instituto Nacional de Migración 7.9%. El 8.2% de las personas encuestadas señaló que todo funciona bien en el recinto migratorio en el que se encontraba.

En mucho menor medida se consideró que funciona bien la atención médica, psicológica y la prescripción de medicamentos 3.7%, las actividades y espacios recreativos 3.6%, la seguridad y orden 2.8%, la telefonía y permisos para realizar y recibir llamadas 2.1% y los artículos de higiene personal 1.1%. El 4.3% de las personas encuestadas señaló que nada funcionaba bien en el recinto migratorio en el que se encontraba.

Cuando se les preguntó por tres cosas que ellos consideran que se deben mejorar el 13.6% indicó que la higiene de las instalaciones, el 12.9% los dormitorios, colchonetas y cobijas, el 12.5% los alimentos, el 11.8% piensa que las condiciones de las instalaciones en general y el 11.3% las actividades y espacios recreativos. Los resultados de las dos preguntas anteriores reflejan una situación de inconformidad general respecto a las condiciones físicas del lugar, así como respecto a la higiene en los utensilios que les dan para su aseo personal, dormitorios, colchonetas, cobijas y alimentos.

También se les interrogó sobre los objetos que les entregaron para su estancia e higiene personal, y los resultados muestran que, al momento de ingresar, el 96.8% contó con un dormitorio exclusivo para personas del mismo sexo, el 92.8% recibió una colchoneta, el 86.1% recibió accesorios de aseo personal, el 83.5% recibió cobija y el 20.1% recibió la ropa necesaria para su estancia.

Además, los encuestados señalaron que, el 95.6% sí pudo resguardar sus cosas y el 89.5% sí tuvo un espacio para descansar, pero es desfavorable en otros rubros pues sólo el 58.6% de las personas encuestadas pudo acceder a la comunicación telefónica y al 20.1% le permitieron recibir visitas de familiares o amigos.

III. Percepción del trato recibido y el derecho a no ser discriminado

El desarrollo con paz y tranquilidad de la vida cotidiana en los recintos migratorios es el indicador más importante de que se están respetando las condiciones

mínimas para garantizar un trato digno a las personas migrantes. Por ello, se les preguntó si durante su estancia fueron maltratados, y las respuestas revelan que al 2.8% de las personas migrantes entrevistadas sí les gritaron, al 1.1% los insultaron, se burlaron del 0.9%, al 0.5% los castigaron, al 0.4% le robaron sus pertenencias, al 0.2% les pidieron dinero, al 0.2% lo discriminaron por su color de piel o por su religión y el 0.1% se sintió acosado sexualmente.

Se les preguntó si consideraban que ese trato diferenciado era por la nacionalidad de las personas y el 82.5% indicó que el trato era igual para todos, mientras que el 13.6% consideró que sí influyó la nacionalidad en el trato. En ese sentido, encontramos que el 22.5% de las personas migrantes encuestadas estiman que a los cubanos se les trataba mejor, el 19.9% a los estadounidenses, el 7.4% a los guatemaltecos, 13.8% a los hondureños, el 5.4% a los europeos y el 5.4% a los sudamericanos. Por el contrario, el 16.8% piensa que se trata peor a los hondureños, el 15.9% a los salvadoreños y el 13.6% a los guatemaltecos. Lo anterior, muestra que es evidente la percepción que se tiene sobre el trato diferenciado y que denota actitudes discriminatorias.

En la evaluación que las personas migrantes hicieron del trato que recibieron, respecto a los agentes migratorios, el 77.3% de las personas encuestadas los evalúa de forma positiva, mientras que el 4.3% los evalúa de forma negativa. Sobre el trato del personal médico, su evaluación positiva suma el 67.1% y la negativa es de 2.5%. El personal de seguridad privada que trabaja en los recintos migratorios, fue evaluado por 73.7% de manera positiva, mientras que, 3.5% los evaluó de manera negativa. Sobre el personal administrativo de los recintos migratorios, la evaluación positiva suma el 75.7% y la negativa 1.7%. Finalmente, respecto a los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS), el 5.2% señaló que su trato fue muy bueno, el 23.3% que fue bueno, el 3.8% lo consideró regular y el 0.8% malo.

IV. La convivencia entre personas migrantes en los recintos migratorios

En este apartado se preguntó a las personas detenidas cómo fue la convivencia con otras personas migrantes, el 82.3% consideró que el trato fue respetuoso, el 11.1% poco respetuoso, el 1.2% nada respetuoso y el 1.9% más o menos respetuoso.

Lo visto en este capítulo conforme a las percepciones y testimonios recabados de las personas migrantes que se encuentran en recintos migratorios habilitados por el Instituto Nacional de Migración, nos dan un panorama de lo que viven y sienten, de lo que falta por atender, de las carencias en los recintos migratorios, del trato que reciben por parte de las autoridades y de los distintos actores con los que se relacionan durante su detención. Revelan, por tanto, que aún falta mucho por hacer para que la totalidad de las personas migrantes que están en recintos migratorios conozcan sus derechos, los ejerzan, estén orientadas sobre su procedimiento administrativo migratorio y, sobre todo, muestran la necesidad de un nuevo modelo de atención para las personas en contexto de migración que son detenidas por no contar con la condición de estancia documentada en México.

CAPÍTULO TERCERO: EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONAS MIGRANTES DETENIDAS EN LOS RECINTOS MIGRATORIOS

I. El derecho al trato digno y las condiciones de los recintos migratorios de detención

Las personas extranjeras que son privadas de la libertad con motivo de su situación migratoria, tienen derecho a que se les brinde un trato digno durante el tiempo que permanezcan detenidas. Tal como se deduce de diversas disposiciones constitucionales e internacionales. De igual manera, las autoridades tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias a efecto de garantizarles un alojamiento en condiciones adecuadas.

De manera adicional, este Organismo Nacional ha considerado que los factores que interfieren con el respeto al derecho al trato digno de las personas alojadas en los recintos migratorios es el hacinamiento, por tanto, el derecho al trato digno implica la necesidad de contar con lugares adecuados donde se tenga, además de espacio suficiente, alimentos, dormitorios, baños, acceso a actividades recreativas e higiene óptimas para que las personas que extraordinariamente deban ser alojadas desarrollen su vida con respeto a su dignidad, en tanto se resuelve su situación migratoria, por lo que el no contar con los elementos necesarios para una estancia adecuada, es incompatible con el respeto a la dignidad humana.

En las visitas de supervisión realizadas por este Organismo Nacional se dividieron los resultados en los siguientes rubros: a. Alimentación; b. La estructura física, sus condiciones de higiene y mantenimiento; y c. Áreas de recreación.

En el análisis de dichas condiciones en las Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento como son la de Iztapalapa, Tapachula y Acayucan, se pudo advertir que las tres cuentan con condiciones regulares de funcionamiento, pues de manera general los alimentos proporcionados son de buena calidad y existen condiciones aceptables de higiene para vivir. Sin embargo, es evidente la

falta de espacios recreativos y la percepción general de que son recintos que obedecen a un modelo carcelario por la infraestructura física que presentan.

Respecto al resto de Estaciones Migratorias existe una gran diversidad de características e infraestructura ya que sólo 7 de las 26 Estaciones Migratorias cuentan con un área específica para ingerir alimentos; se encontró que ocho de las veintiséis Estaciones Migratorias no estaban en condiciones aceptables de higiene al día de la visita de supervisión, y sólo el 15% de las Estaciones Migratorias tienen instalaciones accesibles para personas con discapacidad.

En 3 Estaciones Migratorias (Puebla, El Ceibo y Tampico) no cuentan con dormitorios separados para hombres y mujeres, y el resto de los recintos al igual que ocurre con las Estaciones Migratorias de Iztapalapa, Acayucan y Tapachula, no tienen un protocolo o lineamientos específicos para llevar a cabo la asignación de las personas en dichas áreas. Además, de las 26 Estaciones Migratorias que se analizan, solamente 10, un 38% de ellas, disponen de un lugar para la recreación y actividad física de las personas migrantes detenidas.

Respecto de los resultados de las visitas de supervisión a las Estancias Provisionales se advirtió lo siguiente:

De las 11 Estancias Provisionales tipo A, solo 3 de ellas cuentan con comedor. De las 22 Estancias Provisionales, en el 45%, que representan 10 de ellas, no había las condiciones mínimas de higiene, tres fueron de tipo A y las 7 restantes tipo B.

Por lo que se refiere a los dormitorios, 5 de 11 Estancias Provisionales tipo A, no cuentan con separación entre hombres y mujeres para tal efecto. Por lo que hace a las Estancias Provisionales tipo B, la Estancia Provisional de Playas de Catazajá, Chiapas, es la única Estancia Provisional que cuenta con área de recreación a pesar de que su capacidad de alojamiento es de 14 personas. De lo expuesto se desprende que de las 646 personas que pueden permanecer alojadas en las Estancias Provisionales solo 14 de ellas tendrán acceso a un área de esparcimiento.

Como se puede observar de la información plasmada con anterioridad, existe un alto grado de improvisación en el funcionamiento de los recintos migratorios del país. Si bien en las Normas se regulan una serie de aspectos importantes, lo cierto es que existen muchos otros que se resuelven con total discrecionalidad; no hay parámetros claros para cuestiones tan sencillas como la asignación de dormitorios, la habilitación de espacios para ingerir alimentos, requerimientos mínimos de espacio que debe cubrir un recinto en función del número de personas que se alojan, cuántos servicios sanitarios son suficientes en razón de cantidad de usuarios, la accesibilidad de las instalaciones es un tópico pendiente también.

Para este Organismo Nacional, la infraestructura y condiciones físicas de los inmuebles en los que se albergan las personas migrantes que son detenidas, son aspectos que inciden de manera muy importante en el respeto al derecho al trato digno y cobra especial relevancia porque como ya se estableció, éstas presentan características y funcionamiento similares a los centros de reclusión penal, no obstante que las personas en contexto de movilidad que se encuentran detenidas en ellos no han infringido la ley penal, por lo que no deberían ser sometidas a rutinas y condiciones utilizadas para la reinserción social.

Por todo lo anterior, el modelo existente a pesar de la diversidad de instalaciones, no es adecuado para atender a las personas migrantes ya que no garantiza el pleno respeto a la dignidad de la persona y de sus derechos humanos, toda vez que se sigue impulsando un modelo carcelario que criminaliza y sanciona a las personas que son detenidas por no acreditar su situación regular en el país.

Este Organismo Nacional ha evidenciado la violación al trato digno derivado de la improvisación en los recintos migratorios como sucedió en la Estación Migratoria de Saltillo, cuya situación fue documentada en la Recomendación 59/2017, en la que se observó que las personas pernoctaban en la cancha de básquetbol, sin ningún tipo de higiene, lo que impedía ofrecer un trato digno y una atención diferenciada y multidisciplinaria que debería proporcionarse a las personas migrantes.

Lo mismo sucedió con el recinto para detención migratoria ubicado en Fortín de las Flores, Veracruz, que antes de ser habilitado como un lugar de “alojamiento

migratorio", era una cárcel, y debido a las condiciones en las que se encontraba, este Organismo Nacional emitió la Recomendación 80/2017.

II. Derecho a la protección de la salud

El derecho a la protección de la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente. Todas las personas deben ejercer este derecho sin discriminación por motivos de raza, edad, pertenencia a un grupo étnico u otra condición.

Los problemas de salud que presenten las personas migrantes en detención deben ser atendidos de manera adecuada, no sólo la parte física, sino también la emocional. Como se ha indicado en otros estudios, las personas migrantes en su travesía recorren el país limitados en alimentos y agua potable, bajo las inclemencias del clima, transitan el territorio a pie durante muchas horas, lo que implica un verdadero sacrificio en búsqueda de mejores condiciones de vida; y al ser detenidas, el primer sentimiento es de frustración cuando son separados de su familia, la angustia crece, y si sumamos que, además, se sienten detenidos como si hubieran cometido un delito, por lo que su situación emocional se agrava, ubicándose en una situación de vulnerabilidad múltiple.

A pesar de los avances logrados en la regulación de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, continúan identificándose deficiencias, ya que sólo las Estaciones Migratorias de Tapachula, Iztapalapa y Acayucan, cuentan con médicos adscritos y consultorios con equipo. Sin embargo, en las otras Estaciones y Estancias la atención médica es limitada, condicionada a la asistencia de médicos externos y un gran número de personas se encuentra expuesto a qué no se les brinde el servicio. Si consideramos que de enero hasta agosto de 2019 fueron ingresados a dichos recintos 144,591 personas migrantes de diversas nacionalidades, es evidente que no existe un servicio médico adecuado que garantice el derecho de acceso a la salud debido a la gran cantidad de personas migrantes detenidas.

De las visitas de supervisión realizadas por personal de este Organismo Nacional se observó que de las 22 Estancias Provisionales analizadas solo 12 cuentan con área médica, y por lo que respecta a las 26 Estaciones Migratorias de menor capacidad de alojamiento que se han referido con antelación, solamente 9 tienen un espacio destinado para consultorio médico.

Este Organismo Nacional documentó diversas violaciones al derecho a la protección de la salud en Recomendaciones, como la 47/2017 referida con antelación, en la que se acreditó que dos personas migrantes en condición migratoria no documentada se privaron de la vida, en incidentes separados, ocurridos en la Estación Migratoria en Tapachula, Chiapas, toda vez que no recibieron atención médica y/o psicológica de manera oportuna por parte del personal del Instituto Nacional de Migración. En la Recomendación 59/2017, se documentó que durante las visitas que realizó personal de este Organismo Nacional a la Estación Migratoria de Saltillo durante el año 2017, los alojados fueron coincidentes en manifestar que había deficiencias en el suministro de agua de los sanitarios y que existía una plaga de insectos en los dormitorios del recinto migratorio e, incluso, se documentó que varias personas presentaban picaduras y ronchas rojizas en varias partes del cuerpo.

Por otra parte, en la Recomendación 80/2017 también se acreditó que 97 personas presentaron queja toda vez que no les fue practicado un examen médico de ingreso a la Estación Migratoria, entre otras cuestiones.

Asimismo, este Organismo Nacional ha documentado violaciones al derecho a la vida derivado de la inoportuna atención médica en Estaciones Migratoria. En las Recomendaciones 47/2017 y 77/2019, las personas migrantes en condición migratoria no documentada no recibieron atención médica y/o psicológica de manera oportuna por parte del personal del Instituto Nacional de Migración, lo que derivó en la pérdida de la vida, en el último de los casos mencionados se trató de una niña de 10 años de edad, de origen guatemalteco que después de caerse de una litera en la Estación Migratoria de Iztapalapa no recibió atención médica oportuna por lo que perdió la vida.

III. Derecho a la seguridad jurídica

Con el derecho a la seguridad jurídica, se prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto [...] del Estado que pueda afectarlo.”*

Es así que el derecho a la seguridad jurídica, que se encuentra interrelacionado con el derecho a la legalidad, establece que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Al respecto, la substanciación de todo procedimiento administrativo migratorio debe hacerse en cabal cumplimiento de las disposiciones legales que disponen las fases del mismo. La conducta de cualquier servidor público que participe en procedimientos de control migratorio debe regirse por las disposiciones del debido proceso contenidas en la Constitución y en la Ley de Migración. La información sobre sus derechos debe ser comunicada a las personas migrantes de manera efectiva, especialmente en casos de personas que no son de habla hispana y/o han sufrido daño psicológico y emocional por haber sido víctimas de delito. El derecho a designar un representante legal o una persona de confianza debe ser efectivamente comunicado y respetado.

Tanto el debido proceso como la seguridad jurídica son derechos que se ejercen si se cuenta con la información suficiente y asesoría adecuada para poder conocer de manera básica los procedimientos jurídicos aplicables al caso. Esto implica tener un conocimiento lo más amplio posible sobre las autoridades administrativas competentes en la materia, conocer a las autoridades de seguridad pública, a las

autoridades migratorias y diferenciarlas de los organismos públicos defensores de derechos humanos.

El derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica es un derecho humano de las personas migrantes que se ha visto vulnerado por las autoridades, en gran medida al no proveer de información suficiente a las personas detenidas en la Estación Migratoria, en particular sobre el término que la autoridad migratoria tiene para resolver su situación migratoria y, sobre todo, al no seguir la normatividad aplicable al caso, dentro de los procedimientos migratorios administrativos, o los protocolos correspondientes atendiendo a las circunstancias particulares del mismo.

Este Organismo Protector de Derechos Humanos también documentó violaciones al debido proceso en las Recomendaciones 22/2016 y 68/2017, en la primera en agravio de un grupo de personas mexicanas que fueron privadas de su libertad en la Estación Migratoria de Querétaro, y en la segunda de una persona que contaba con la doble nacionalidad, mexicana y estadounidense y no obstante ello el INM ordenó su deportación, en ambos casos el procedimiento administrativo instruido por personal del Instituto Nacional de Migración, adoleció de diversos vicios desde el momento de su aseguramiento. Asimismo, en la Recomendación 78/2019 esta Comisión Nacional evidenció que cuatro servidores públicos del INM vulneraron los derechos a la seguridad jurídica de 63 personas migrantes que fueron puestas a disposición en la Estación Migratoria en Acayucan, Veracruz, toda vez que estos servidores públicos no cumplieron con las formalidades esenciales del procedimiento administrativo migratorio, pues se acreditó que hicieron constar que en cinco minutos y de forma simultánea realizaron las comparecencias de cada una de esas personas y, en el mismo periodo de tiempo les hicieron de su conocimiento los derechos que les asistían y el motivo de puesta a disposición ante la autoridad migratoria.

IV. Derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y el derecho a solicitar asilo político

Sobre el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, éste consiste en la protección humanitaria que otorga un Estado a las personas extranjeras que son perseguidas en sus países por motivos de raza, nacionalidad, religión o pertenencia a un grupo con determinada ideología o condición social, violencia generalizada y que dicha situación o situaciones les genere el temor fundado de que su vida o integridad corre peligro si regresa a su lugar de origen. Además, una vez que los Estados reciben la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, se les impone la obligación de no devolver a las personas a su lugar de origen. Aunado a que, los Estados no pueden usar como pretexto la falta de documentación que acredite la identidad para negar el acceso a este derecho.

De lo expresado por las personas migrantes se advirtió que no todas las autoridades migratorias mexicanas hacen de su conocimiento los derechos que les asisten al estar en el territorio nacional, o, que, en caso de hacerlo, no los explican de forma adecuada, pues aproximadamente solo la mitad de las personas migrantes que se encuentran en detención saben que pueden ejercer estos derechos.

Como quedó establecido en el capítulo segundo del presente Informe Especial, del resultado de la Encuesta Nacional, el 58% de los encuestados respondió que no se les informó sobre el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

También fue posible establecer a través de los resultados de la encuesta el porcentaje aproximado de personas que decidieron ejercer su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y el derecho a solicitar asilo político, encontrado que, solo el 8.3% de las personas detenidas en ese momento en algún recinto migratorio solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado,

Estos datos reflejan un incumplimiento de las obligaciones de las autoridades migratorias, principalmente de informarle a las personas en contexto de migración

sobre sus derechos a su ingreso a los recintos migratorios y la carencia de medios idóneos para que puedan ejercer los mismos o, en el caso particular, solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

En 2017, este Organismo Nacional, emitió la Recomendación 35/2017, en la que se acreditaron violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, a la libertad personal, y al principio del Interés Superior de la Niñez cometidas por personal del Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Atención a Refugiados (COMAR). En dicho documento se estableció que el Estado debe hacer una correcta evaluación de las solicitudes y del riesgo, respetando las garantías mínimas en los procedimientos para que las personas solicitantes tengan acceso a un debido proceso que les dé certeza y seguridad jurídica, y no se les devuelva al país donde corre peligro su vida. También se estableció que muchas personas migrantes manifestaron a personal de este Organismo Nacional, en las visitas de supervisión que se realizan a recintos migratorios y albergues, el desconocimiento de la posibilidad de realizar la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, pues ninguna autoridad con la que tuvieron contacto se los hizo de su conocimiento ni les explicó para qué y cuáles efectos tiene dicho reconocimiento, y al enterarse, en la mayoría de las veces, ha transcurrido por mucho el plazo legal de 30 días para solicitarlo.

Igualmente, se publicó la Recomendación 59/2017 por múltiples violaciones a los derechos humanos de las personas que se encontraban alojadas en la Estación Migratoria de Saltillo, Coahuila. Uno de los derechos que se comprobó que se les había violado a las personas migrantes, fue el derecho humano a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

V. El interés superior de la niñez y la unidad familiar

El interés superior de la niñez se traduce en la obligación a cargo de las autoridades de poner todos los recursos del Estado a disposición de la niña, el niño o el

adolescente para garantizar el ejercicio eficaz de todos sus derechos humanos, por encima de cualquier circunstancia o formalidad

Aunado a la protección de la niñez migrante y al interés superior de la niñez, se encuentra la obligación del estado de procurar siempre la unidad familiar como derecho que debe ser garantizado más aún cuando se trata de niñas, niños, adolescentes e integrantes de una familia. Este derecho tiene como finalidad reconocer que: *“La familia es la unidad fundamental y natural de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”*.

De las visitas de supervisión que realizó personal de este Organismo Nacional se desprendió que solo 11 recintos migratorios cuentan con áreas específicas para albergar familias que son: Acapulco, Tijuana, Matamoros, Janos, Chetumal, Hermosillo, Tlaxcala, Acayucan, Zacatecas, Aguascalientes y Tapachula.

En dichas visitas se encontró que la niñez acompañada y no acompañada, de forma reiterada permaneció en las Estaciones Migratorias de Iztapalapa, Acayucan y Tapachula, asimismo, en 5 Estancias Provisionales se observó a niñez acompañada y en 4 Estancias Provisionales de tipo B, se localizaron a niños, niñas y adolescentes que viajaban sin compañía, en contravención a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como los tratados internacionales de los que México en parte.

Por lo expuesto con antelación y toda vez que hasta la fecha del presente informe se ha venido documentando de manera reiterada en las visitas de supervisión a las diferentes Estaciones y Estancias Migratorias la permanencia de niños, niñas y adolescentes, acompañados y no acompañados, este Organismo Nacional considera que no se han realizado las acciones conducentes para respetar los derechos de este grupo en situación de vulnerabilidad, ni se considera el principio de interés superior de la niñez, y en muchos casos se hace nugatorio su derecho a la unidad familiar.

CAPÍTULO CUARTO: DETENCIÓN MIGRATORIA COMO EXCEPCIÓN Y SUS ALTERNATIVAS

Resulta indispensable la construcción de un nuevo modelo de atención a la migración, siendo necesario analizar otras experiencias que consideramos mejoran tales acciones para la protección de derechos humanos y las cuales se exponen en dos puntos esenciales: Modelos de alternativas a la detención y Estándares internacionales para la construcción de un nuevo modelo en México. Asimismo, se explica el por qué la detención administrativa migratoria debe ser una excepción, y se exponen sus alternativas, la posible custodia provisional y las ventajas que estas alternativas tienen sobre la detención, lo cual realmente representa un modelo de atención a la migración que propone cumplir con los objetivos del Pacto Mundial sobre una Migración Segura, Ordenada y Regular, y además ajustarse a los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sustentable y sostenible.

I. Modelos de alternativas a la detención

La situación de detención de personas migrantes por su condición no documentada favorece la violación a sus derechos humanos es por ello que resulta necesario analizar sistemas de derecho comparado que incorporen modelos de alternativas a la detención migratoria y eliminen los obstáculos para que las personas migrantes tengan pleno acceso al respeto de su dignidad y derechos humanos.

1. El sistema migratorio de Argentina

Cuando se constata que una persona extranjera se encuentra de manera no documentada en Argentina, en primer lugar, la autoridad migratoria conmina a la persona a regularizar su situación en el país, con el apercibimiento de que, de no hacerlo, se decretará su expulsión. Para regularizar su situación migratoria la persona extranjera contará con un plazo de treinta días, e incluso con una prórroga por el mismo periodo en caso de acreditar que se encuentra realizando actos tendientes a la regularización migratoria.

Una opción que tienen las personas extranjeras en Argentina que se encuentren en situación migratoria no documentada, y sobre quién la Dirección Nacional de Migraciones decretó su expulsión, es que la autoridad administrativa podrá abstenerse de solicitar al juez la detención migratoria en caso de que la persona en cuestión se comprometa a abandonar el país en un plazo no mayor a 72 horas, para lo cual, la autoridad administrativa argentina deberá contar con los elementos objetivos de que cumplirá por sí misma con la orden de expulsión.

Es un modelo basado bajo el principio de que la detención migratoria es la excepción, siendo éste último recurso el que utiliza la autoridad migratoria en los procedimientos administrativos de deportación.

2. Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria

La Coalición Internacional contra la Detención (IDC por sus siglas en inglés) ha desarrollado el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria (CAP), que describe los pasos que puede seguir la autoridad migratoria para garantizar que la detención sólo sea empleada como la última opción y en casos excepcionales, una vez que se haya probado o evaluado que las otras alternativas son inadecuadas para el caso en concreto que son los siguientes:

1. Presunción contra la detención para garantizar que ésta es empleada sólo como último recurso.
2. Examen y evaluación individual con la finalidad de identificar las necesidades, fortalezas, riesgos y vulnerabilidades de cada caso, así como las necesidades de cada individuo, para lo cual se evaluará en el caso particular de cada persona, lo siguiente:
 - Obligaciones jurídicas, pueden conducir a la legalidad de la detención e identificar los requisitos que deben cumplirse. En esta etapa se deben considerar las obligaciones que la ley impone en particular, como las que impiden la detención de grupos de personas como el caso de las niñas, niños y adolescentes, en este caso, habrá que atender los lineamientos en la Ley de Migración y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

- Controles de identidad: nombre, país de origen, país de nacionalidad y fecha de nacimiento.
- Salud: examen médico y certificado correspondiente.
- Vulnerabilidad: para garantizar que un programa de gestión es sensible a las necesidades particulares de las personas en situación de vulnerabilidad e incorporar el apoyo que sea necesario.

3. Tipos de alojamiento opcional de colocación en la comunidad

Algunos modelos alternativos a la detención desarrollados por organismos especializados en la materia, como IDC y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pueden llegar a ser considerados por el Estado mexicano ante los grandes flujos migratorios que cruzan por México, entre los que encontramos los siguientes:

- Convenios o contratos de alojamiento privado en comunidades de recepción.
- Vivienda privada financiada por instituciones de beneficencia.
- Condiciones de comparecencia.
- Centros abiertos para refugiados reconocidos que también alberguen a solicitantes de asilo o refugio.
- Campos de refugiados y otros lugares que ofrecen albergue como parte de la ayuda humanitaria.
- Albergues para niños, niñas y adolescentes no acompañados.
- Albergues para personas migrantes en condición no documentada que se encuentren en situación de calle.
- Centros para personas migrantes que se preparan para salir del país.

Algunas de estas opciones ya se aplican en nuestro país, pues tenemos los albergues para niños, niñas y adolescentes, a quienes por ley no pueden alojarse en las Estaciones Migratorias. De igual forma, existen albergues de la sociedad civil que se especializan en el alojamiento de personas reconocidas con la condición de refugiados o que se encuentran en el proceso de solicitud. Por ello, este Organismo Nacional considera de suma importancia reforzar dichas prácticas.

A. Estándares internacionales para la construcción de un nuevo modelo en México

a. CIDH Caso Vélez Loor vs. Panamá

De los puntos centrales de la citada resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacamos los siguientes:

- La detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos.
- Las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso concreto y únicamente durante el menor tiempo posible.
- Es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas a la detención que puedan resultar efectivas.
- Se considerarán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de las personas migrantes no documentadas, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso particular y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas.
- Para que constituya un verdadero mecanismo de control frente a detenciones ilegales o arbitrarias, la revisión judicial debe realizarse sin demora y de forma que garantice el cumplimiento de la ley y el goce efectivo de los derechos del detenido.
- Las personas migrantes deben ser detenidas en establecimientos específicamente destinados a tal fin, que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes.

b. Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General número 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre "*el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9*"

El Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha considerado que el respeto, la protección y la garantía del derecho a la libertad de las personas migrantes se asienta sobre los siguientes principios y estándares:

- Principio de excepcionalidad de la detención por razones migratorias.

- Deber de adoptar medidas alternativas a la detención, en la ley y en la práctica.
- Asegurar todas las garantías de debido proceso para la aplicación de las medidas alternativas y para la aplicación excepcional de la detención.
- En el caso excepcional de recurrir a la detención, se deben asegurar condiciones adecuadas a la situación de las personas migrantes y sus familias.
- En ningún caso se debe privar de la libertad a niños, niñas y adolescentes por razones de índole migratoria.
- Prohibición de la detención como sanción penal a una infracción migratoria – principio de no criminalización–.

c. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención del ACNUR, 2012

Las Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo tienen por objeto brindar orientación a los gobiernos, abogados, a los encargados de la toma de decisiones, incluido el Poder Judicial, así como a funcionarios de otros organismos internacionales y nacionales que trabajan en cuestiones de detención y asilo. Si bien, dichos estándares son aplicables en los casos de detención de personas que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, y solicitantes de asilo, este Organismo Nacional considera que estas directrices pueden ser una referencia en los modelos alternativos a la detención que se construyan para personas migrantes.

II. ¿Por qué la detención en Estaciones Migratorias debe ser excepcional?

Se ha evidenciado que el actual sistema de alojamiento de personas migrantes detenidas no es garantista del respeto de los derechos humanos por los problemas que recurrentemente tienen los recintos migratorios, lo que hace necesaria la instauración de alternativas a la detención por las causas siguientes:

- La condición de estancia no documentada es una responsabilidad de tipo administrativo que se debe sancionar con multa o hasta 36 horas de arresto.

- Se criminaliza a la persona migrante en situación irregular, al obligarla a permanecer en un recinto que funciona como un Centro de Reinserción Social por su infraestructura y características de seguridad.
- Es una medida desproporcionada al tratarse de la privación de la libertad de una persona extranjera por encontrarse en contexto de migración no documentada.
- Pese a que los recintos migratorios deberían ser distintos a los centros penitenciarios, en ellos también se afectan derechos fundamentales como libertad de movimiento, intimidad y salud.
- El costo humano del internamiento es alto por el impacto psicológico que involucra estar en un lugar cerrado. Se ha demostrado que la detención se asocia con la mala salud mental, incluyendo altos niveles de depresión, ansiedad y trastorno de estrés postraumático, lo que se agrava mientras más tiempo esté detenida la persona. En las niñas y niños las consecuencias para el desarrollo cognitivo y emocional pueden durar toda la vida.
- Dificultad en el control e investigación de malos tratos.
- Propician el riesgo de violaciones a los derechos humanos.
- A pesar de que están reguladas por el marco jurídico, existen lagunas sobre la detención migratoria ya que se ha considerado que aún falta mucho por hacer en la regulación de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, como que sean más precisas las formas de trato de las personas migrantes ahí alojadas, por ejemplo: la distribución del espacio; criterios para determinar el espacio que ocuparán independientemente del sexo; condiciones del transporte utilizado para el traslado entre una Estación o Estancia Provisional a otra; el acceso a representantes o familiares, entre otras.
- Aprovechándose de la condición de las personas migrantes detenidos las autoridades migratorias o el personal de seguridad realizan todo tipo de abusos, que van desde lesiones, tortura, agresiones sexuales, extorsión a ellas y a sus familiares, etcétera.
- Existen personas en situación de vulnerabilidad que requieren de atención especial y que no deberían ser albergadas en dichos establecimientos aunado a que, en su mayoría, precisamente por sus necesidades, no son susceptibles de expulsarlas del país.
- El funcionamiento óptimo de los recintos migratorios es costoso para el Estado, mantenimiento de las instalaciones, alimentos, kits de aseo personal, traslados, atención médica y psicológica, sueldos del personal adscrito en ellas, así como el de seguridad, entre otros, que incluso podría ser mayor si la atención sanitaria, social y jurídica fuera la adecuada y si se contaran con las instalaciones con las mínimas condiciones para una estancia digna.
- En muchas ocasiones el tiempo de internamiento supera al plazo establecido por la Ley.

- Muchas de las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales se ubican en lugares que no fueron contruidos para tal fin y, por ende, presentan problemas de higiene, salubridad y seguridad.
- El personal adscrito en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales no es suficiente, ni cuenta con el perfil adecuado para el trato a quienes se encuentran detenidos o, en ocasiones, se ven obligados a realizar tareas que nos son propiamente de su competencia.
- Con frecuencia las niñas, niños y adolescentes no acompañados, víctimas de trata y los solicitantes de protección internacional se encuentran detenidos, pese a que deberían ser atendidos por instituciones especializadas.
- Es poco probable que las personas migrantes en situación no documentada y los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado se fuguen mientras esperan el resultado del procedimiento correspondiente, tampoco en el supuesto de estar en un país de tránsito como México cuando estas personas pueden satisfacer sus necesidades básicas a través de las vías legales, y no están en riesgo de detención o devolución. Los migrantes que viven en un alojamiento estable están en una mejor posición para permanecer en contacto con las autoridades.
- El Estado mexicano no ha garantizado que la privación de la libertad de las personas migrantes se produzca en condiciones dignas y de seguridad.

III. Alternativas a la detención

En el Manual para la prevención de la detención innecesaria de personas migrantes elaborado por IDC se determina que las alternativas incluyen: *“Toda legislación, política o práctica que permite que los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes residan en la comunidad con libertad de movimiento mientras su situación migratoria se resuelve o mientras esperan la deportación o la expulsión del país.”*

Dentro de las alternativas de detención, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera oportuno que el Estado mexicano explore opciones como:

- Retorno voluntario asistido sin detención.
- Libertad de movimiento y de tránsito bajo caución.
- Aumentar la inversión en asesoría jurídica temprana para la rápida toma de decisiones.

- Agilizar el procedimiento administrativo migratorio para las personas que ingresan a México por razones humanitarias.
- Suscribir convenios con instituciones públicas o privadas, universidades y organizaciones de la sociedad civil para que se garantice que las personas migrantes se encuentren en buenas condiciones mientras estén bajo su custodia.

Para la implementación de las opciones que se presentan es necesario que las autoridades migratorias atiendan la migración desde nuevos paradigmas, ya no de detención, sino de protección a los derechos humanos y de ayuda humanitaria.

PROPUESTAS

A. A la Secretaría de Gobernación:

PRIMERA: Como titular encargado de la política migratoria del país, promueva por conducto del Instituto Nacional de Migración, la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional, prevea la ejecución de medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada.

Para tal efecto deberá convocar a todos aquellos actores del ámbito público a quienes les compete conocer del tema migratorio, en particular, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Sistemas DIF, Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; a los Organismos Defensores de Derechos Humanos, así como a las representaciones internacionales de defensa de derechos formalmente acreditadas en el país; a las Organizaciones de la sociedad civil, a representantes de la academia, y a las Comisiones respectivas del Congreso de la Unión, con la finalidad de llevar a cabo el análisis pertinente y en su oportunidad construir el nuevo modelo de alternativas a la detención migratoria acorde a las condiciones y particularidades actuales del país, que tenga como base el pleno respeto de la dignidad humana y cumpla con los estándares internacionales en la materia.

SEGUNDA. Durante el periodo de transición de la actual política migratoria hasta en tanto se implemente el nuevo modelo que dé prioridad a las alternativas a la detención, se tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de todas aquellas personas migrantes que se encuentren alojados ya sea en Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales dependientes del Instituto Nacional de Migración.

B. A la Secretaría de Relaciones Exteriores:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias a nivel internacional para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional prevea medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada.

SEGUNDA. En el ámbito de su competencia y como ente rector de la política exterior del país, colabore con la Secretaría de Gobernación y con el Instituto Nacional de Migración con la finalidad de establecer con las representaciones diplomáticas que correspondan, un mecanismo que permita agilizar los trámites de acreditación consular correspondientes.

C. Al Instituto Nacional de Migración:

PRIMERA: Como ente encargado de ejecutar la política migratoria del país, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, promueva la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria con pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional.

SEGUNDA: En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, Sistemas DIF, Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a los Organismos Defensores de Derechos Humanos, así como a las representaciones internacionales de defensa de derechos formalmente acreditadas en el país; a las Organizaciones de la sociedad civil, a representantes de la academia, y a las Comisiones respectivas del Congreso de la Unión, se prevea medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada. Para tal efecto deberá considerar los aportes de todos aquellos actores del ámbito público a quienes les competa conocer del tema migratorio.

TERCERA. Durante el periodo de transición de la actual política migratoria hasta en tanto se implemente un nuevo modelo que dé prioridad a las alternativas a la detención, se tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de todas aquellas personas migrantes que se encuentren recluidas ya sea en Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales dependientes de ese Instituto.

CUARTA. Llevar a cabo todas las acciones necesarias para que los recintos migratorios del Instituto Nacional de Migración cuenten con la infraestructura adecuada que permita proporcionar un trato digno y acorde a la situación de las personas migrantes, en los que se consideren espacios adecuados para alimentación, descanso y recreación.

QUINTA. Se tomen las medidas indispensables para evitar el hacinamiento y la sobrepoblación en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país.

SEXTA. Se tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno acceso al derecho a la protección de la salud de las personas en contexto de movilidad que se encuentran detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país.

SÉPTIMA. Se reitera lo expresado en el *Informe sobre La Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en Contexto de Migración Internacional No Acompañados en su Tránsito por México, y con Necesidades de Protección Internacional*¹² en el sentido de que bajo ninguna circunstancia éstos pueden permanecer en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración y que el Instituto deberá tomar las medidas pertinentes para garantizar el principio del interés superior de la niñez. Y para que se revise de manera conjunta con el Sistema DIF la figura del Oficial de Protección a la Infancia y su adscripción, a efecto de valorar la pertinencia de la misma para garantizar la

protección integral de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

OCTAVA. En tanto se implementa el nuevo modelo migratorio que considere alternativas a la detención, se tomen las medidas necesarias para garantizar el acceso al derecho la legalidad y a la seguridad jurídica de las personas en contexto de movilidad que se encuentran detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país.

D. Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional, prevea medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada, incluida la niñez migrante, acompañada y no acompañada, así como las familias.

SEGUNDA: Revise de manera conjunta con el Instituto Nacional de Migración la figura del Oficial de Protección a la Infancia y su adscripción, a efecto de valorar la reubicación de la misma al Sistema Nacional DIF, para garantizar la protección integral de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

E. A la Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que pugne por el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional prevea

medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada, incluida la niñez migrante, acompañada y no acompañada, en pleno respeto a su interés superior y principio de prioridad.

SEGUNDA: Colabore con el Instituto Nacional de Migración y los Sistemas DIF en la revisión de la figura del Oficial de Protección a la Infancia y su adscripción, a efecto de valorar la reubicación de la misma al Sistema Nacional DIF, para garantizar la protección integral de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

F. A la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que promueva el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional y prevea medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada.

SEGUNDA: En colaboración con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, lleve a cabo un análisis de la legislación aplicable a la materia, para proponer los cambios legislativos que sean necesarios con la finalidad de disminuir sustancialmente o en su caso eliminar los periodos de espera en detención para el estudio y determinación de la solicitud de la condición de refugiado, acorde a un nuevo modelo de atención migratoria, que promueva el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional y prevea medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada.

G. Al Congreso de la Unión:

ÚNICA. En colaboración con la Secretaría de Gobernación por conducto de la Unidad de Política Migratoria, el Instituto Nacional de Migración, y actores interesados en política migratoria, se lleven a cabo las reformas legales necesarias para la implementación de un nuevo modelo de política migratoria en el país, que contemple alternativas a la detención, mismo que deberá ser acorde a las condiciones y particularidades actuales del estado mexicano y que tenga como base el pleno respeto de la dignidad humana, cumpliendo además con los estándares internacionales en la materia.

H. A los Organismos Defensores de Derechos Humanos, a las representaciones internacionales de defensa de derechos formalmente acreditadas en el país; a las Organizaciones de la sociedad civil y a los representantes de la academia:

ÚNICA: Coadyuven con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que promueva el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional y prevea medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada.