

**"LA DETENCIÓN MIGRATORIA:
UN ANÁLISIS DESDE
EL MODELO PENITENCIARIO
Y EL GASTO PÚBLICO".**



CDMX, Enero 2019
D.R.©2019, Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C.,
Fundar Centro de Análisis e Investigación y Sin Fronteras I.A.P

www.asilegal.org.mx
www.fundar.org.mx
www.sinfronteras.org.mx

Coordinadora: Irazú Gómez Vargas
Consultora: Joselyn Barja Coria
Autoras: Adriana Aguilar, Joselyn Barja José Knippen,
Irazú Gómez y Paulina Castaño

Diseño de portada: Dulce Laguna
Diseño de interiores: Karen Hernández
por Comersia Impresiones S.A. de C.V.
Impreso por Comersia Impresiones S.A. de C.V.
HYPERLINK "<http://www.comersia.com.mx>"
www.comersia.com.mx

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN en trámite

Impreso en México/ Printed in México

Este documento es el resultado de un proyecto impulsado
por Sin Fronteras I.A.P.
Con el apoyo de Ford Foundation

ÍNDICE

5 **Prólogo**

7 **Resumen ejecutivo/Abstract**

8 **Introducción**

11 **Capítulo I. Resultados del monitoreo en tres centros de detención migratoria en Querétaro, San Luis Potosí y la Ciudad de México.** *Sin Fronteras, I.A.P.*

1. Metodología
2. Participantes del Monitoreo
3. Hallazgos: Situación de las personas en detención

23 **Capítulo II. Criminalización indiferenciada. Análisis comparativo entre las condiciones de privación de la libertad de las personas migrantes y de las personas en situación de reclusión.** *Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C.*

1. El derecho al trato digno y el principio a la igualdad y no discriminación
2. El derecho al debido proceso
3. La situación de los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales de las personas migrantes y de las personas privadas de la libertad
4. La interseccionalidad de los agravios
5. Reflexiones finales: Políticas punitivas como factor común en el trato a personas migrantes privadas de su libertad y personas en situación de reclusión

38 **Capítulo III. La detención migratoria, ¿recursos públicos mal gastados?** *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*

1. Breve introducción al gasto público
2. La naturaleza del presupuesto del INM como un obstáculo para gastar mejor
3. Un acercamiento al gasto para la detención migratoria
4. Reflexiones finales: transparentar el gasto público y adoptar un enfoque que priorice los derechos

50 **Capítulo IV. Hacia una política de la no-detención en México.** *Sin Fronteras I.A.P.*

1. Breve recuento sexenal de la detención migratoria en México
2. Las recomendaciones para erradicar la detención migratoria
3. Reflexiones finales: Construir camino hacia las políticas de no-detención implica garantizar el acceso a la justicia e institucionalizar las alternativas a la detención en México

60 **Recomendaciones.** *Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C., Fundar Centro de Análisis e Investigación y Sin Fronteras, I.A.P.*

ABREVIATURAS Y SIGLAS

APT	Association for Prevention of Torture
ASILEGAL	Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C.
CERSS	Centros de Reinserción Social
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional De Los Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CPTM	Consejo de Promoción Turística de México
IDC	International Detention Coalition
INM	Instituto Nacional de Migración
INSYDE	Instituto para la Seguridad y la Democracia
LFD	Ley Federal de Derechos
LGBTTTI	Población lésbico gay bisexual transexual transgénero travesti e intersexual
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGAITP	Ley General de Transparencia y Acceso a Información Pública
LM	Ley de Migración
LNPE	Ley Nacional de Ejecución Penal
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEM	Programa Especial de Migración
PFS	Programa Frontera Sur
PIDESC	Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales
PND	Plan Nacional De Desarrollo
REDODEM	Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes
RLM	Reglamento de la Ley de Migración
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIPOT	Sistema de portales de obligaciones de transparencia
UNHCR	United Nations High Commissioner for the Refugees

PRÓLOGO

Jan Jarab

Representante en México de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU
para los Derechos Humanos

Junio de 2018

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos considera el tema de los derechos de las poblaciones en procesos de movilidad como una de las prioridades a nivel mundial y regional. Defender los derechos de esta población es una tarea impostergable, importante y, ciertamente, complicada.

La sociedad civil ha jugado un rol clave en la defensa de los derechos humanos de las personas en el contexto de la movilidad: desde la ayuda material, jurídica, psicosocial, humanitaria, entre otros tipos de apoyo a las personas migrantes en los albergues o en condiciones de detención, hasta el empuje para materializar mejoras sistémicas que parten de un trabajo de sensibilización, información y educación al público en general.

México cuenta con una sociedad civil vibrante que dedica su empeño y tenacidad a esta área de los derechos humanos. Sin Fronteras, FUNDAR y ASILEGAL tienen ya una trayectoria larga y remarcable en distintos ámbitos dedicados a la defensa de la dignidad de las personas. Su labor se caracteriza por un infatigable compromiso y profundo humanismo, así como por un alto nivel de profesionalismo. Es un gusto constatar en esta publicación la sinergia creada entre las tres organizaciones, lo que permite contar con un informe enriquecido con los distintos énfasis y experticias de cada una de ellas.

El nuevo informe sobre estaciones migratorias representa una importante contribución adicional al gran trabajo ya publicado en los años anteriores. Asimismo, representa una valiosa contribución a los debates que se dan – o, mejor dicho, que se deberían de dar – en un contexto de fin de sexenio y comienzo de otro, esto es, en un contexto que debe distinguirse por ser de transición, renovación y cambio en las políticas públicas hacia las personas migrantes y sujetas de protección internacional.

En este sentido, destaca la valoración del sexenio 2012-2018 que los autores del informe ofrecen

cuando contrastan, por un lado, los eufemismos y el “discurso oficial con tintes de derechos humanos”, y por otro lado, “la implementación de programas violatorios a los derechos de las personas migrantes” y “indiferencia ante los pronunciamientos internacionales”. En la práctica, concluyen los autores, la que culmina ha sido una administración que consolidó una política de detención como regla, que ha expulsado a más migrantes a Centroamérica que los mismos Estados Unidos, que renunció a garantizar condiciones decorosas de privación de la libertad en las estaciones migratorias y que hizo un manejo inadecuado y opaco del gasto.

Entre los hallazgos del informe que ilustran aspectos específicos de esta política, la Oficina del Alto Comisionado valora en particular los siguientes, mismos que sin duda merecen ser conocidos por el público mexicano y ser cuestionados a efecto de favorecer la formulación de nuevas políticas públicas que partan de un enfoque real de derechos humanos:

Primero, resulta muy preocupante el hecho reportado por los autores de que 32% de las personas en movilidad (migrantes) fueran detenidas por agentes de corporaciones distintas al Instituto Nacional de Migración (INM) – policías de varios niveles, integrantes de las fuerzas armadas, etc. Esto es algo altamente problemático desde el punto de vista de la propia legislación mexicana que estipula que la Policía Federal sólo actuará a solicitud expresa del INM, sin que ello implique que pueda realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. En este contexto, cabe recordar como la sociedad mexicana, incluidas sus autoridades, ha expresado su consternación cuando el Presidente de los Estados Unidos sugirió que los policías ordinarios (y no sólo los servicios de migración) deberían detener a los migrantes – algo que en México ya es una estrujante realidad, aunque la Ley no lo permite.

Segundo, los hallazgos sobre las condiciones en

las estaciones migratorias revisadas, aunque no sorprenden en función de otros estudios previos, muestran que hay pocos avances. Lejos están de cumplir con los estándares internacionales tanto el sótano del edificio que alberga las oficinas de INM en Querétaro (el cual carece de luz natural, por ejemplo) como la estación migratoria de San Luis Potosí que responde a un modelo de corte penitenciario. También preocupan los obstáculos en el acceso a la salud, ya señalados en varios informes anteriores. En este sentido, llama la atención, el hecho de que en dos de las tres estaciones monitoreadas la mayoría de las personas migrantes no tuvo un chequeo médico al momento de su ingreso.

Tercero, de manera reiterada se menciona el tema del personal carente de un perfil idóneo. Desde la perspectiva de los derechos humanos no se puede aceptar que la seguridad al interior de las estaciones migratorias esté encomendado a personas que pertenecen a corporaciones de seguridad privada que en la mayoría de los casos sólo cuentan con capacitación para la vigilancia, el orden y la custodia, al tiempo que carece de los conocimientos necesarios acerca de los derechos de las personas migrantes. Como observa el informe, esto conduce a que dicho personal se limite a mantener el orden en las estaciones migratorias, lo que contribuye al fortalecer el modelo carcelario de las mismas y violenta de manera directa diversos derechos, entre otros, el derecho a la privacidad de las personas detenidas.

La cuarta contribución fundamental consiste en evidenciar la falta de atención reiterada a la situación de los niños, niñas y adolescentes, quienes no deberían estar privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro espacio... y de hecho siguen siendo detenidos de manera constante, sin acceder a la protección internacional por falta de información, y resultan repatriados de manera rápida, en números cada vez más abrumadores.

La quinta contribución radica en mostrar la vigencia de un paradigma criminal hacia las personas migrantes en situación irregular, las cuales no solamente son privadas de forma mecánica de su libertad, sino que en los hechos gozan en ciertas esferas de un régimen de derechos disminuido en comparación con el que se les reconoce a las personas que se enfrentan al derecho penal propiamente dicho.

Y finalmente, sexta, el informe hace hincapié en la muy importante –y muchas veces olvidada– cuestión del gasto público, el acceso a la información gubernamental y la transparencia. El informe nos demuestra que coordinar y mantener las 58 estaciones migratorias y estaciones provisionales representa un gasto enorme, con el cual sólo se ha “logrado” brindar a las personas migrantes detenidas condiciones de vida indignas, incluso degradantes. ¿Cómo es posible que tanto gasto no resulte en mejores condiciones? El informe nos dota de dos explicaciones convincentes: esto se debe tanto al carácter del gasto (el sistema invierte en la infraestructura, el mantenimiento, la limpieza, la seguridad, etc., en vez de hacerlo en la calidad de vida de las personas detenidas), como a su forma ineficiente y opaca de ejecución. El informe concluye que no se necesita gastar más, sino gastar mejor, adoptando un enfoque de derechos humanos como eje transversal en la implementación de políticas en beneficio de la seguridad humana.

La publicación que tengo el honor de presentar atiende los estándares internacionales y las recomendaciones de los mecanismos internacionales de los derechos humanos. Además, la experiencia práctica de los autores – su cercanía a las personas en el contexto de movilidad, su conocimiento de las difíciles condiciones que ellas enfrentan – les permite definir con claridad las diferencias entre la mera retórica y los impactos de las políticas realmente implementadas, deconstruir argumentos engañosos que se utilizan desde el aparato gubernamental para defender lo indefendible.

Como es habitual en el área de los derechos humanos, este informe ofrece hallazgos no muy alentadores. Pero a la par, el informe tiene el gran mérito de que a partir de un diagnóstico preciso nos ayuda a todos – autoridades, organizaciones internacionales, sociedad civil y titulares de derechos – a entender algunos de los principales retos vigentes. Adicionalmente, el Informe contribuye a materializar un verdadero cambio de paradigma a partir de la formulación de una serie de recomendaciones que albergan un potencial transformador en favor de la dignidad de las personas migrantes cuya atención debe ser acogida por la futura administración federal.

RESUMEN EJECUTIVO

La detención migratoria produce daños incalculables en las vidas de las personas, sin importar si es llamada presentación, alojamiento o aseguramiento, o si los espacios para privar a las personas de la libertad son llamados estaciones, centros de internamiento o casas de alojamiento temporal para extranjeros. La detención es un fenómeno que ocurre a escala mundial con características similares, como el uso recurrente de eufemismos para disminuir la visibilidad del impacto negativo en la salud de las personas y las normas que agilizan las deportaciones masivas, sin reparar en la posibilidad de que las personas expulsadas requieran de protección internacional, ya que en sus países no encuentran los estándares mínimos para garantizar la vida.

Las organizaciones locales e internacionales durante años han señalado la necesidad de abandonar la práctica de la detención migratoria, cuyo encierro indefinido (sea breve o de larga duración), de por sí inherentemente dañino, es agravado por la afectación emocional que produce el riesgo inminente de una deportación, especialmente para las personas que han sido víctimas de violencia en sus lugares de origen o en sus caminos.

Esas mismas organizaciones han reiterado un llamado de atención general hacia los gobiernos, para tomar en cuenta la agenda internacional de derechos humanos de las personas en movilidad, y cada vez con mayor ahínco instan las autoridades competentes a crear pactos y compromisos regionales para implementar alternativas a la detención, pues ésta se ha convertido en una medida costosa y muy semejante al contexto carcelario.

En este décimo informe sobre monitoreo de Estaciones Migratorias, Sin Fronteras presenta un análisis a doble escala: a partir del contacto directo con personas migrantes se muestran las condiciones en que se encuentran detenidas en tres centros migratorios en Querétaro, San Luis Potosí y la Ciudad de México; paralelamente se ofrece un análisis sobre la normatividad que regula las condiciones de las personas privadas de la libertad en conflicto penal y de las personas en detención administrativa por incumplimiento de los requisitos migratorios para la estancia legal. A partir de este trabajo se concluye que existen similitudes entre ambos tipos de detención, y que en el caso del acceso a algunos derechos incluso se colocan a las personas

extranjeras en una situación de desventaja frente a las que enfrentan una situación de detención de tipo penal.

Finalmente se analiza el gasto público derivado de sostener la detención, y se proponen algunas alternativas para impulsar el enfoque de derechos humanos y las alternativas a la detención en la agenda migratoria en México, especialmente enfocadas a la transición hacia el gobierno entrante, y que permita construir puentes en beneficio de las personas en migración.

ABSTRACT

During several years, both international and local organizations pointed out the need to quit the practice of migratory detention, whose indefinite confinement (whether brief or long-term) is inherently harmful, and worsened by emotional damage caused by the imminent risk of deportation, especially in case of violence victims in their own countries or on the road. They also insisted on an appeal to governments to observe the international agenda of moving migrants' human rights, and urged authorities to create agreements and regional commitments to carry out alternatives to detention, which has become an expensive measure, and very similar to imprisonment.

This is the 10th report on Migratory Stations issued by Sin Fronteras, attempting a double-scaled analysis: the direct contact with migrant persons shows their situation in three migration centers, located in Querétaro, San Luis Potosí and Mexico City and, in parallel, an analysis of laws and regulations intended for people imprisoned due to felonies and those intended for people detained due to failing to fulfil requirements for a legal stay. This paper shows similarities between both kinds of detention, and when the matter is access to civil rights, foreigners are in an even more disadvantaged situation compared to people detained due to criminal indictments.

Finally, public spending on migratory detention is examined, and some options are proposed, which could empower human rights and alternatives to detention in Mexico's migration agenda, especially focusing the transition towards the future Administration, which will allow building bridges on behalf of migrant people.

INTRODUCCIÓN

Having already suffered many hardships on perilous journeys, migrants should not be subjected to administrative detention except as a measure of last resort, and States should provide alternatives.

International Committee of the Red Cross, 2014

En un lapso no mayor de 50 años la detención migratoria se ha consolidado como régimen de vigilancia y control de la movilidad humana a nivel global. Miles de personas que migran en condición irregular, al no poder cubrir los requisitos administrativos migratorios inalcanzables de otros países, se ven forzadas a viajar en condiciones de precariedad y peligro. Por añadidura, una vez interceptadas por las autoridades migratorias son puestas en detención para, en la mayoría de los casos, ser devueltas a sus países.

Una serie de prácticas, normas y políticas iniciadas a principios de la década de los '80 en los Estados Unidos se instalaron en la mayor parte del planeta y tomaron como modelo las iniciativas de Ronald

Reagan para crear mecanismos de inclusión y exclusión selectiva de extranjeros, a través de la detención y expulsión de personas indocumentadas de algunas nacionalidades (Flynn, 2014).

Cuatro décadas después, la magnitud del fenómeno de la detención migratoria a nivel global y sus costos es inconmensurable. No existe un mecanismo que permita obtener las cifras de detención a nivel mundial; sin embargo, los esfuerzos de proyectos como Global Detention Project – iniciativa dedicada a monitorear la existencia de centros de detención en más de 100 países – ofrecen un panorama cercano para dimensionar el fenómeno, del cual el siguiente mapa de centros de detención migratoria en el mundo es una muestra significativa.

Centros de detención migratoria alrededor del mundo



Fuente: Global Detention Project, 2018.

Global Detention Project (2016, p. 6) enlista los 12 países con mayor incremento de detención migratoria en el mundo en el lapso de 2010 a 2016, en el cual aparece México en segundo lugar, únicamente después de los Estados Unidos. De 2010 a 2016 nuestro país casi ha triplicado las detenciones migratorias pasando de 70,102 detenciones a 190,000. Estos datos son importantes porque son evidencia de que México está transformando su condición de país de tránsito a la de país de intercepción de migrantes.

Durante casi dos décadas Sin Fronteras ha dedicado una parte de su trabajo al monitoreo de los centros de detención en México y a las condiciones en que se encuentran las personas extranjeras detenidas. Junto con otras organizaciones civiles y organismos de derechos humanos, ha señalado la necesidad de revertir las políticas y mecanismos que en la práctica han fortalecido la detención en México como regla y no como medida excepcional. Las alternativas a la detención son una propuesta a la que Sin Fronteras se ha sumado desde hace varios años con miras al fomento de una cultura integral de respeto hacia los derechos de las personas.

Ciertamente se han impulsado algunas iniciativas para implementar modelos de alternativas a la detención en México, en particular en los casos de niños, niñas y adolescentes, pese a lo cual la detención migratoria sigue siendo una práctica sistemática hasta la fecha. Mientras esto suceda, seguiremos considerando fundamental ser partícipes de los mecanismos de observación que permitan transparentar lo que ocurre en los centros de detención, a través del monitoreo de las estaciones migratorias.

En el periodo 2016-2017, Sin Fronteras realizó su labor de monitoreo en tres centros ubicados en las entidades de Querétaro, San Luis Potosí y la Ciudad de México. El informe que presentamos a continuación muestra las conclusiones de estas visitas de monitoreo que, por un lado, sirven como archivo histórico de la situación de derechos humanos de las personas en detención migratoria, y por el otro son la base de un análisis que busca coadyuvar en cambios en las políticas migratorias a mediano plazo.

En esta edición nos hemos concentrado en hacer un recuento de los cambios ocurridos en la agenda

de migración y derechos humanos a la luz del final de sexenio 2012-2018 de la administración de Enrique Peña Nieto. Con esto buscamos aportar una serie de recomendaciones relativas a los avances y retrocesos de la política migratoria en materia de detención. Las condiciones operativas y materiales nos permiten sostener que la privación de la libertad por condición migratoria irregular guarda grandes similitudes con la privación de la libertad por la comisión de un delito, y que los costos de mantener esta política de detención resultan elevados, tanto por su poca efectividad como por su alejamiento de los estándares internacionales de respeto irrestricto a todas las personas en su calidad humana.

Este documento es fruto del trabajo colectivo de Sin Fronteras I.A.P., Fundar Centro de Análisis e Investigación (Fundar) y Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (ASILEGAL).

ASILEGAL se ha especializado en el análisis y monitoreo del sistema penitenciario y de los derechos de las personas privadas de la libertad en los más de 80 centros de reinserción social en el país. Su trabajo se ha centrado particularmente en los grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y población lésbico gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI). Su experiencia contribuyó a hacer una comparación entre la situación material y jurídica de las personas privadas de libertad por la comisión de delitos y de las personas en detención migratoria.

Por su parte, Fundar busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno. La investigación para la incidencia en el tema de la migración y las políticas migratorias han formado parte integral de su agenda. Entre las estrategias de trabajo de Fundar se encuentran el uso de herramientas analíticas como el acceso a la información, el análisis presupuestario y el enfoque de derechos humanos. En el marco de este proyecto, Fundar contribuyó a realizar una aproximación sobre el gasto público utilizado en la detención migratoria, con base en la entidad federativa de la Ciudad de México.

El presente informe se ha organizado en cuatro capítulos, e incluye los resultados del monitoreo de 2016-2017 (capítulo 1), una comparación entre la situación de las personas en privación de la libertad por conflicto con la ley penal y por detención migratoria (capítulo 2), el manejo del gasto público para la detención migratoria y la transparencia de su uso (capítulo 3) y propuestas de incidencia para una política de la no-detención en el momento transicional de cambio de sexenio (capítulo

4). Concluye con una serie de recomendaciones temáticas para una agenda migratoria inclusiva y progresista, que consideramos como una base mínima de transición para que la futura administración sexenal construya una agenda migratoria en sintonía al principio pro persona que manda la Constitución, y que en el tema de la detención migratoria insiste con urgencia en la implementación de protocolos efectivos, para que la detención sea un último recurso y no una medida sistemática.

CAPÍTULO I

RESULTADOS DEL MONITOREO EN TRES CENTROS DE DETENCIÓN MIGRATORIA EN QUERÉTARO, SAN LUIS POTOSÍ Y LA CIUDAD DE MÉXICO

Por Joselin Barja – Consultora

El ejercicio de monitoreo que a continuación presentamos abarca los periodos de mayo a noviembre de 2016 y de marzo a julio de 2017. A lo largo de estos diez meses, el personal multidisciplinario del equipo de Sin Fronteras se dedicó a visitar tres centros de detención migratoria, ubicados en la Ciudad de México, Querétaro y San Luis Potosí.

1. METODOLOGÍA

Durante varios años la organización Sin Fronteras ha participado en el ejercicio ciudadano que la sociedad civil impulsa para el monitoreo de las estaciones migratorias, práctica que ha requerido del desarrollo de distintos instrumentos para la recolección de datos. Desde 2010 se han formulado cuestionarios que, año con año, se revisan y adaptan a las circunstancias contextuales, siempre con base en los principios-guía de acciones para el monitoreo propuestos por organismos internacionales como la Association for Prevention of Torture (APT), United Nations High Commissioner for the Refugees (UNHCR) e International Detention Coalition (IDC).

Mediante autorización previa del Instituto Nacional de Migración (INM), Sin Fronteras desarrolla un calendario de visitas periódicas a realizarse en el lapso aproximado de un año. En cada visita, dos integrantes del equipo operativo, conformado por profesionistas en psicología, derecho, relaciones internacionales y comunicación, imparten una plática de información sobre los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en México, haciendo énfasis en la situación de las personas en detención.

Esta charla sirve para hacer un sondeo general de las condiciones en que las personas fueron detenidas, sus condiciones durante la detención y del procedimiento jurídico-administrativo que están llevando a cabo. En caso de identificar posibles solicitantes de la condición de refugiado, víctimas de delito o, en general, alguna condición

que permita la regularización en México, se brinda información y asesoría. Al finalizar la plática, se invita a las personas a responder un cuestionario. Únicamente participan quienes así lo desean. El instrumento cuenta con 62 preguntas para recabar información relativa a:

1. Causales de salida
2. Verificación, detención migratoria y debido proceso
3. Condiciones materiales del lugar de detención y servicios
4. Tratamiento y salvaguarda de las personas
5. Seguridad, orden y disciplina
6. Actividades y comunicación hacia el exterior
7. Cuidado de la salud física y mental
8. Grupos en potencial situación de vulnerabilidad

Los ocho aspectos citados son los mismos que orientan el contenido de las pláticas, ya que son el parámetro base que APT, IDC y UNHCR han recomendado en su guía más reciente sobre monitoreo en centros de detención para migrantes (Monitoring Immigration Detention. Practical Manual – 2014).

El personal a cargo del monitoreo ha sido capacitado para adaptar estos campos temáticos cuando, por alguna razón, es imposible ejecutar el plan de monitoreo de manera idónea (como podría ser una situación ajena a la visita que impide desarrollar la charla completa, o cuando algunas de las personas entrevistadas están visiblemente incómodas y/o externan que prefieren mantener la confidencialidad sobre los temas tratados).

En cada visita se desarrolla adicionalmente una bitácora narrativa, que resume los hechos más relevantes, las observaciones favorables o los retos por trabajar para mejorar la situación en que se encuentran las personas detenidas. Las condiciones migratoria, sexo-genérica, de nacionalidad, edad y temporalidad no son variables bajo el control de las personas que realizan el monitoreo. Es

decir, los datos recopilados no forman parte de una muestra intencional. En cada visita, el personal del INM designa a los grupos que pueden ser entrevistados y los espacios para llevar a cabo las actividades. En consecuencia, las poblaciones entrevistadas son variables.

Una vez finalizado un periodo de monitoreo calendarizado, los cuestionarios son sistematizados y la información se analiza con el soporte de las bitácoras que proporcionan material cualitativo. En el presente monitoreo, la consultora a cargo de este documento entrevistó, a la Subcoordinadora de Vinculación y a la Abogada de la Clínica Jurídica de Sin Fronteras, dos de las personas del equipo que realizan las visitas.

2. PARTICIPANTES DEL MONITOREO

El monitoreo realizado entre mayo de 2016 y julio de 2017 tuvo como alcance con una población total de 232 personas. A continuación se muestran los lugares donde se llevó a cabo la recolección de información y las características de las personas que participaron.

2.1. Datos generales

2.1.1. Centros de detención monitoreados

Tabla 1. Datos generales de los centros de detención monitoreados

CENTRO DE DETENCIÓN	LOCALIZACIÓN	CAPACIDAD	PERIODO	TOTAL DE PERSONAS ENTREVISTADAS
Ciudad de México	Calle Agujas s/n esq. Jacarandas, Col. El Vergel, Delegación Iztapalapa.	430 personas	Mayo a noviembre 2016 Marzo a julio 2017	166
Querétaro	Francisco Peñuri no. 15. Fracc. San José Inn, Zona Centro Querétaro	35 personas	Mayo a noviembre 2016	18
San Luis Potosí	Prolongación Santos Degollado No. 1185, Fracc. Tangamanga.	21 personas	Mayo a noviembre 2016	48

2.2. Perfil de la población entrevistada

**Tabla 2. Personas entrevistadas en la Ciudad de México.
Desglose por país de origen, condición sexo-genérica y edad**

GUATEMALA						TOTAL
HOMBRES 37			MUJERES 22			59
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
21	16	0	2	19	1	
EL SALVADOR						TOTAL
HOMBRES 30			MUJERES 23			53
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
24	5	1	8	15		
HONDURAS						TOTAL
HOMBRES 21			MUJERES 19			40
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
14	7	0	5	14		
NICARAGUA						TOTAL
HOMBRES 0			MUJERES 2			2
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
0	0	0	0	2	0	
BRASIL						TOTAL
HOMBRES 0			MUJERES 1			1
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
0	0	0	0	1	0	

COLOMBIA						TOTAL
HOMBRES 0			MUJERES 3			3
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
0	0	0	0	2	1	
ECUADOR						TOTAL
HOMBRES 0			MUJERES 2			2
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
0	0	0	0	2		
ESTADOS UNIDOS						TOTAL
HOMBRES 1			MUJERES 0			1
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
1	0	0	0	0	0	
ANGOLA						TOTAL
HOMBRES 0			MUJERES 1			1
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
0	0	0	1	0	0	
AUSTRALIA						TOTAL
HOMBRES 0			MUJERES 1			1
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
0	0	0	0	1	0	
VENEZUELA						TOTAL
HOMBRES 0			MUJERES 1			1
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
0	0	0	0	1	0	
TOTALES						
60	28	1	16	59	2	166

**Tabla 3. Personas entrevistadas en la Ciudad de México.
Desglose por identificación sexo-genérica y condición etaria**

TOTAL POR IDENTIFICACIÓN SEXO-GENÉRICA			TOTAL POR DIVISIÓN ETARIA		
HOMBRES	MUJERES	OTROS	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica
89	77	Ninguna persona especificó otra orientación sexo-genérica	76	87	3

**Tabla 4. Personas entrevistadas en Querétaro.
Desglose por país de origen, condición sexo-genérica y edad**

GUATEMALA						TOTAL
HOMBRES 8			MUJERES 4			
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	12
1	7	0	0	4	0	
EL SALVADOR						TOTAL
HOMBRES 2			MUJERES 0			
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	2
0	2	0	0	0	0	
HONDURAS						TOTAL
HOMBRES 4			MUJERES 0			
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	4
1	3	0	0	0	0	
TOTALES						
2	12	0	0	4	0	18

**Tabla 5. Personas entrevistadas en Querétaro.
Desglose por identificación sexo-genérica y condición etaria**

TOTAL POR IDENTIFICACIÓN SEXO-GENÉRICA			TOTAL POR DIVISIÓN ETARIA		
HOMBRES	MUJERES	OTROS	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica
14	4	Ninguna persona especificó otra orientación sexo-genérica	2	16	0

**Tabla 6. Personas entrevistadas en San Luis Potosí.
Desglose por país de origen, condición sexo-genérica y edad**

GUATEMALA						TOTAL
HOMBRES 7			MUJERES 5			12
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
5	2	0	1	3	1	
EL SALVADOR						TOTAL
HOMBRES 7			MUJERES 8			15
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
5	2	0	4	4	0	
HONDURAS						TOTAL
HOMBRES 4			MUJERES 13			17
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
2	2	0	6	7	0	
NO ESPECIFICA						TOTAL
HOMBRES 4			MUJERES 3			4
Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica	
1	0	0	0	0	3	
TOTALES						
13	6	0	11	14	4	48

**Tabla 7. Personas entrevistadas en San Luis Potosí.
Desglose por identificación sexogenérica y condición etaria**

TOTAL POR IDENTIFICACIÓN SEXO-GENÉRICA			TOTAL POR DIVISIÓN ETARIA		
HOMBRES	MUJERES	OTROS	Menores de 18	Mayores de 18	No especifica
19	29	Ninguna persona especificó otra orientación sexo-genérica	24	20	4

2.3. HALLAZGOS: SITUACIÓN DE LAS PERSONAS EN DETENCIÓN

2.3.1 Causales de salida

Un porcentaje de 37.5% de los entrevistados menciona exclusivamente las causales económicas como factor de salida de los respectivos países. Como se puede apreciar si se hace una comparación con los monitoreos de años anteriores, se observa que quedaron atrás los tiempos de las migraciones circulares de tipo económico.

La violencia en la región aparece frecuentemente: una sexta parte de la población entrevistada refiere violencia generalizada, problemas con el narcotráfico, las pandillas y reclutamiento de niños y niñas, lo cual confirma que muchas migraciones irregulares son desplazamientos forzados, y deben tener esa lectura para alcanzar el estándar de máxima protección de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados.

Un porcentaje menor (13%) buscaba llegar a Estados Unidos para reunificarse con su familia. Este dato no debe pasarse por alto, pues pese a las políticas cada vez más restrictivas y racistas implementadas por el gobierno del vecino país del norte – que entre otros efectos han generado muchas separaciones familiares – las personas continúan emprendiendo proyectos migratorios con la intención de volver a estar unidas.

2.3.2 Verificación, detención migratoria y debido proceso

Respecto al procedimiento administrativo migratorio, la Ley de Migración estipula que las funcio-

nes de control migratorio e inspección de los medios de transporte para entrar o salir del país son competencia del INM (art. 80, 2011, p. 86). El Reglamento de la Ley de Migración (RLM) explicita que otras dependencias encargadas de la seguridad nacional pueden intervenir solamente como auxiliares, y nunca actuar de forma independiente para las funciones de control, verificación y revisión migratoria:

En términos de lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley, la Policía Federal sólo actuará a solicitud expresa del Instituto, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. En estas actuaciones, las autoridades deberán respetar los principios establecidos en el artículo 22 de la Ley. (RLM, art. 70, 2012, p. 23)

A pesar de lo anterior, el presente monitoreo aporta datos según los cuales el 32% de las personas entrevistadas fueron detenidas por otros cuerpos de seguridad (policía federal, policía estatal, policía municipal, militares y agentes de la marina), sin que el personal del INM estuviera presente. Este dato es preocupante porque equivale a casi una tercera parte de las personas en detención. En el resto de los casos interviene el INM por sí solo o acompañado de los cuerpos de seguridad federales y locales. Destaca el caso de San Luis Potosí, donde 20 de las 48 personas entrevistadas fueron detenidas en el Estado o sus cercanías por autoridades sin competencia para ejecutar los procedimientos de ley en materia migratoria.

En referencia al tiempo de detención, 20 personas tenían más de 20 días en el centro.¹ Destacan ocho casos de solicitantes de asilo que llevaban

¹ La Ley de Migración en su artículo 11 establece 15 días hábiles prorrogables a 60 o por tiempo indefinido en caso de interponer algún recurso judicial o administrativo.

de dos a seis meses en Iztapalapa, dos de las cuales eran mujeres hondureñas acompañadas de tres hijos menores de edad: un dato que ejemplifica que la implementación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes aún no ha logrado afianzar su compromiso de protección y no detención de la infancia, orientado por el principio del interés superior de la niñez.

Adicionalmente, no se debe omitir que el debido proceso es condición indispensable para el acceso a la justicia y a la protección integral de las personas, incluyendo las que requieren protección internacional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-18/03 (Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Decisión de 17 de septiembre de 2003) declara que: “La Corte considera que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio”. (CoLDH, 2015, p. 43).

El acceso al debido proceso requiere una estructura jurídica y administrativa que sea sólida operativamente, para lo cual el derecho a la información constituye un primer escalón. En el presente monitoreo, de 232 personas entrevistadas en las tres localidades, únicamente 31 sabían cual sería el procedimiento administrativo a seguir (13%). Esto genera que otros derechos vinculados al debido proceso sean vulnerados y de conocimiento casi nulo, como ocurre con el acceso a la asistencia y defensa legal, a contar con un intérprete en caso de necesitarlo, a la protección consular y a la protección como solicitantes de la condición de refugiados o beneficiarios de visas por razones humanitarias.

2.3.3 Condiciones materiales del lugar de detención y servicios generales

Desde el primer ejercicio de monitoreo en 2001, Sin Fronteras ha ingresado al centro de detención de Iztapalapa. En diversas publicaciones se ha hecho referencia a la estructura y distribución física y material del lugar (Sin Fronteras, 2011, Sin Fronteras, 2012 y Barja, 2015). En este apartado omitiremos incluir dicha descripción ya que no ha habido cambios estructurales sustanciales.

Para los casos de Querétaro y San Luis Potosí, se incluye una breve descripción de la arquitectu-

ra de los espacios destinados al llamado “alojamiento” de personas migrantes.

Querétaro

La estación migratoria que se describe a continuación cerró sus actividades a raíz de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La información que se presenta data de las fechas que correspondieron a este monitoreo.

El centro de detención migratoria de Querétaro, habilitado en el sótano de un edificio, alberga las oficinas administrativas del INM local. Al bajar la escalera hacia el sótano se aprecia una habitación de aproximadamente 3 m por 3 m, en la que se almacena mobiliario abandonado (escritorios amontonados y sillones desvencijados). Al lado hay un televisor y algunos teléfonos para que las personas detenidas realicen llamadas; éstos, sin embargo, están fuera de su alcance, ya que estas últimas se encuentran en otro espacio. Los lugares habilitados para ellas son dos dormitorios - uno para hombres y otro para mujeres - en general poco aseados y con características comunes: ausencia de luz natural, bancas de cemento con algunas colchonetas, baños sin puertas que cumplen a la vez la función de orinales, ducha y lavadero de ropa.

Esta descripción replica la estructura documentada en centros de detención pequeños que se han monitoreado en otros Estados. Incluso, para el caso de Querétaro, llama la atención que no solamente obedezca a patrones similares a las construcciones carcelarias, sino también que remite imaginariamente a estructuras parecidas a los calabozos, siguiendo un patrón de “arquitectura punitiva” que varios especialistas han analizado como modelos de control territorial y poblacional estatales utilizados desde hace más de dos siglos (Burillo, 2011; Fraile, 2001).

Se trata de espacios poco higiénicos, confinados y de abandono social. Las personas son forzadas a habitarlos y apropiárselos como dormitorio, comedor, tendadero, espacio de esparcimiento y convivencia con los hijos, todo en un mismo espacio que es compartido con otras personas desconocidas, y que se rige por reglas externas ejecutadas no sólo por agentes del INM sino por guardias de seguridad privada que no han sido capacitados en derechos humanos y movilidad humana.

San Luis Potosí

Se trata de un nuevo centro de detención que, a simple vista, muestra unas instalaciones más higiénicas, ordenadas e iluminadas. La construcción de dos pisos incorpora también las oficinas administrativas del INM. Cuenta con un dormitorio para hombres, uno para mujeres y otro para adolescentes, y en cada uno hay colchonetas para dormir en el piso. Al exterior se encuentra un patio para el esparcimiento y un módulo para entrevistar a las personas. Pese a que, en general, las condiciones materiales son menos lamentables, los dormitorios replican las estructuras de control que operan en los centros penitenciarios o en algunos hospitales psiquiátricos, para mantener a las poblaciones dentro de un solo lugar y a cargo de sus custodios: puertas metálicas con apenas una ventanilla pequeña para la ventilación y gruesos candados para mantenerlas cerradas.

Servicios generales

En relación con los servicios mínimos que las personas deben recibir en los centros de detención, las personas afirmaron contar con alimentos, artículos de aseo personal y colchonetas. Para el caso de San Luis Potosí, hubo algunas quejas por la falta de higiene de las colchonetas o insuficiencia para la cantidad de personas que había al momento de las entrevistas. Existe también desabasto de pañales para los bebés. En cuanto a la Ciudad de México, se reportó o documentó un desabastecimiento mayor, concretamente en artículos de higiene personal (28% de las personas entrevistadas no contaban con enseres para su aseo).

El trato que reportan las personas entrevistadas en general es bueno para las ciudades de Querétaro y San Luis Potosí. En la Ciudad de México se documentaron algunas quejas, especialmente de grupos de adolescentes hacia los agentes del INM (Oficiales de Protección a la Infancia) a cargo de su custodia. La población adulta narra eventos de indiferencia más que de maltrato. Esto ocurre primordialmente cuando solicitan acceder a algún servicio de comunicación o abastecimiento de víveres.

Es necesario recalcar que en las visitas se ha constatado que las personas detenidas también están bajo el resguardo de personal de seguridad de empresas privadas que no han sido capacitadas para tratar con poblaciones culturalmente tan di-

versas, ni para comprender la complejidad de las migraciones contemporáneas. En este contexto, es destacable que en una visita, uno de los guardias de seguridad privada sugirió al equipo de Sin Fronteras que ellos también recibieran las pláticas sobre derechos de las personas migrantes en el país, ya que con frecuencia son los receptores de las dudas e inquietudes de las personas detenidas y no cuentan con la información necesaria para brindarles una orientación adecuada.

2.3.4 Seguridad, orden y disciplina

El 17% de las personas entrevistadas manifestó haber puesto alguna queja por el trato recibido dentro de los centros de detención; sin embargo, dichas reclamaciones ocurren dentro de la misma institución y pocas veces tienen respuesta. Las personas no identifican a la CNDH como una instancia a la cual pueden acudir para interponer dichas quejas, esencialmente porque es una dependencia sin presencia en el lugar, de acuerdo con los testimonios recabados. Por lo tanto, el mecanismo de protección y defensa de derechos humanos y la investigación de sus violaciones es inoperante en los centros de detención monitoreados.

El orden y la disciplina sirven como pretexto para justificar acciones de castigo que, por lo contrario, atentan hacia la dignidad de las personas. Cuatro personas en Iztapalapa hablaron abiertamente de la existencia de un cuarto de castigo utilizado para mantener el orden si alguna persona no sigue las reglas impuestas por los custodios del lugar. Este es un dato que se ha venido documentando al menos desde 2010 y hasta la fecha. Casi una década después, la práctica punitiva continúa vigente.

Solamente 31% de las personas entrevistadas sabían de la existencia de un reglamento con las obligaciones y derechos de quienes permanecen en el lugar.

2.3.5 Actividades y comunicación hacia el exterior

En los centros de detención de Querétaro y San Luis Potosí las actividades son muy limitadas. La infraestructura material de los lugares no está diseñada de forma diversificada de forma que atiende de manera diferencial a las necesidades de poblaciones en mayor situación de riesgo o

vulnerabilidad como mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad física y/o mental, y personas LGBTTTI.

Como ya se mencionó, en Querétaro un mismo espacio cumple la función de dormitorio, comedor, baño y lavadero que adicionalmente se vuelve inhabitable por sus malas condiciones de higiene. Mientras que en San Luis Potosí las instalaciones son más amplias, nuevas e incluyen un patio, su arquitectura ha sido planificada a efecto de operar la política migratoria de detención y deportación: la dinámica de movimiento personal es casi nula, la vigilancia por parte de los custodios es constante. La comunicación de las personas que permanecen ahí se restringe a las interacciones que pueden establecer con sus compañeros/as, y las visitas de amigos, familiares, organizaciones y del ombudsman nacional son casi nulas. En resumen, es un lugar nuevo en el que es evidente que el presupuesto designado no tiene un enfoque de derechos humanos capaz de promover las condiciones mínimas de dignidad para no vulnerar otros derechos mientras las personas están privadas de la libertad.

Derechos como la recreación, la comunicación con el mundo exterior, la recepción de visitas en espacios privados y confidenciales se ven obstaculizadas. Incluso llama la atención que en Querétaro - pese a las ínfimas condiciones de hacinamiento y estancia - el trato y la comunicación al exterior fueron valoradas más positivamente que en San Luis, pese a que este último cuenta con un diseño reciente que, en principio, permitiría operar las normas mínimas garantistas de los derechos de las personas (establecidas en las Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, 8 de noviembre de 2012).

En el caso de la Ciudad de México, se observó - como en años anteriores - que existe un patrón arbitrario, difícil de evaluar, respecto a quien tiene derecho a realizar una llamada para comunicarse con la familia, algún representante legal o alguna persona conocida. Algunas personas declararon haber realizado varias llamadas y otras que no habían accedido a este derecho. Otro grupo de personas indicó haber logrado comunicación al exterior sólo después de varios días de insistencia para que les dieran "el permiso de llamar". Lo an-

terior replica una lógica de relaciones autoritarias en vez de una política garante de derechos, durante un proceso administrativo.

2.3.6 Cuidado de la salud física y mental

La salud ha sido uno de los aspectos en los que los monitoreos se han concentrado con mayor preocupación. Es bien sabido, de acuerdo con la documentación nacional e internacional, que las personas que viajan de forma indocumentada por México enfrentan diversas situaciones de riesgo y ataques en su contra (Amnistía Internacional, 2010; Red de Organizaciones Defensoras de los Migrantes, 2017; Casa del Migrante de Saltillo, et. al, 2017). El estrés y el *continuum* de violencia que se generan antes, durante y a la llegada a otro país, producen daños de distinta escala en la salud física y mental, algunos reversibles (como cefaleas, dolores de estómago, diarreas, insomnio, llagas, heridas de primer grado, etc.) y otros irreversibles, como la pérdida de algún miembro físico, abusos sexuales, crisis y brotes psicóticos, entre otros.

En este contexto, se puede asumir que en un lugar destinado a la recepción de poblaciones que potencialmente vivieron algún tipo de violencia, una primera acción a ejecutar de forma impostergradable es la revisión médica.

En Iztapalapa 57% de las personas entrevistadas negaron haber tenido un chequeo médico a su llegada, y el 30% manifestó malestares que requerían atención de primer grado. En San Luis Potosí, los datos recabados son similares: 67% de las personas no había recibido atención médica a su ingreso. En contraste, todas las personas entrevistadas en Querétaro, excepto una, habían tenido un chequeo médico. Los malestares gastrointestinales, fiebre, gripe y dolores de cabeza fueron los más frecuentes.

Sobre el estado anímico y bienestar emocional, las personas reportaron algunas molestias que aparecieron a partir de su ingreso al centro de detención. En Querétaro los malestares más comunes fueron preocupación (89%), insomnio (78%), y depresión, dificultad para relajarse y enojo (67%). En San Luis Potosí, las afectaciones a la salud mental que más se identificaron fueron preocupación (83%), insomnio (75%), dificultad para

relajarse (71%), inapetencia (67%), nerviosismo y depresión (64%), dificultad para concentrarse y poca energía (62%). En la Ciudad de México se relevaron preocupación (72%), insomnio (61%), dificultad para relajarse (52%) y depresión (50%) entre las más citadas.

2.3.7 Grupos en potencial situación de vulnerabilidad

En el presente informe y de acuerdo con los datos de este resumen de monitoreo, deseamos destacar la situación de tres poblaciones en potencial condición de desventaja: niñas, niños y adolescentes, personas extranjeras con vínculo directo de primer o segundo grado con un mexicano o mexicana, y familias uniparentales encabezadas por padres.

2.3.8 Niños, niñas y adolescentes

En las visitas realizadas a los tres centros de detención se pudo constatar que casi tres años después de la emisión de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes hay una presencia considerable de esta población en situación de privación de la libertad. Esta práctica violatoria de los estándares internacionales y de la normatividad nacional, que promueven el interés superior de la niñez, no ha logrado erradicarse. Al margen de la no privación de la libertad de niñez y adolescencia, es indispensable debatir y poner en práctica soluciones efectivas que de forma estructural ataquen problemas de antaño: el presupuesto y la planeación no han logrado converger en un plan efectivo de protección, de modo que las prácticas de no detención siguen siendo excepcionales, y no a la inversa, como debería ser.

En añadidura a la detención misma, es preocupante el tema de la duración de la misma y su desenlace. Diversos documentos nacionales e internacionales han señalado la problemática de violencia y riesgo que enfrentan la niñez y juventud en Latinoamérica, especialmente en los países del triángulo norte centroamericano (Catholic Relief Services [CRS], 2010; Musalo, Frydman y Ceriani, 2015; Human RightsWatch [HRW], 2016). Aún así, no existe un registro oficial detallado que acredite que se está efectuando el análisis de casos para la resolución administrativa ante una situación migratoria irregular, garantizando el de-

bido proceso y el acceso al derecho al asilo y a la justicia. La devolución a los países de origen, según lo muestran las estadísticas del INM, es aún muy elevada: 40,114 casos en 2016, que nuevamente superan las detenciones del año anterior: 38,514 (Secretaría de Gobernación, 2016).

Se documentaron casos como el de una adolescente que fue entrevistada en el centro de detención de San Luis Potosí y que dos meses después fue reencontrada en el centro de detención de la Ciudad de México, durante otra visita de monitoreo. Al momento de la entrevista la joven seguía sin tener conocimiento de lo que ocurriría con ella en los días siguientes, situación que ejemplifica la falta de información sobre el proceso que viven las personas al estar detenidas, una problemática que sistemáticamente se ha denunciado también en nuestros informes previos.

Adicionalmente, el hecho de trasladar a las personas detenidas a una o dos estaciones antes de llevarlas al centro de detención de Tapachula o la Ciudad de México donde finalmente se efectuará su trámite de salida del país, es una práctica que prolonga el tiempo de la detención.

2.3.9 Personas extranjeras con vínculo directo de primer o segundo grado con un mexicano o mexicana

Desde hace un par de años, Sin Fronteras ha documentado casos de personas que tienen un vínculo de primer o segundo grado con un mexicano o mexicana, ya sea en línea ascendente o descendente y colateral limitado a NNA, y que no logran acceder a su derecho a la residencia permanente en el país, en concordancia los artículos 54 y 55 de la Ley de Migración.

Si bien no se cuenta con datos estadísticos sobre el número de personas que pueden estar en esta situación, es importante señalarlas, en tanto se trata de una práctica violatoria de derechos en cuyo ámbito ni siquiera se logra acceder al derecho a al debido proceso y a una defensa adecuada, incluso considerando que puede terminar con una deportación sin haber tenido orientación o acompañamiento legal. La defensoría de oficio dentro de los centros de detención para migrantes no se ha logrado establecer.

En el periodo del presente monitoreo se identificaron al menos tres personas con hijas mexicanas a quienes fue negado el trámite migratorio: una mujer que había estado presa y al momento de salir en “libertad” fue dirigida directamente a una camioneta del INM para ser trasladada al centro de detención de Iztapalapa, sin opción de regularizarse aunque era madre de una hija mexicana. Un hombre nicaragüense que tenía una hija mexicana llevaba varios días en detención, mientras se verificaba la veracidad del documento probatorio que lo acreditaba como padre. Finalmente otro hombre nicaragüense con hija mexicana, en cuyo caso se acreditó la paternidad con el acta de nacimiento correspondiente y sin verificación de la misma simplemente se procedió a la deportación, además de que se le estableció una restricción de ingreso, acto con el que se imposibilita su regularización en caso de volver al país y se hace caso omiso al interés superior de la niñez porque esta menor fue separada del padre.

2.3.10 Familias uniparentales encabezadas por hombres

Se trata de un sector pocas veces mencionado en los informes de monitoreo de centros de detención migratoria. Los prejuicios de género de las personas encargadas de emitir las políticas públicas históricamente han ignorado esta situación, asumiendo que cuando hay niñas y niños acompañados en detención, éstos están con su madre o con ambos padres.

El hecho de que los hombres en términos de crianza por exclusión “natural” queden fuera del rango de lo que se considera un grupo vulnerable – a menos de presentar otra característica como discapacidad, origen étnico, adultos mayores etc. – ha resultado en una falta de infraestructura para garantizar el derecho a la unidad familiar como con dormitorios para los padres que viajan con sus hijos e hijas. Aún menos ocurre que este tipo de unidad familiar sea visible e incluida en los programas de alternativas a la detención para la niñez y sus familias.

CAPÍTULO II

CRIMINALIZACIÓN INDIFERENCIADA. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS CONDICIONES DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE RECLUSIÓN

Por Adriana Aguilar - Asistencia Legal por los Derechos Humanos

En este capítulo, a partir de un análisis comparativo, nos proponemos evidenciar que, pese a la reforma de 2008 a la Ley General de Población a partir de la cual se despenalizó la entrada irregular de migrantes a México, prevalecen condiciones de alojamiento y procedimientos propios del sistema penal en el tratamiento que se da a las personas extranjeras que entran de manera irregular a territorio nacional.

El tinte claramente punitivo de la política migratoria mexicana, derivada de la concepción anacrónica de la migración irregular como delito, se evidencia a partir de las similitudes que existen en la manera como se ejercen tanto el derecho al debido proceso como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de las personas privadas de la libertad en centros de detención migratoria frente a la manera como son ejercidos por las personas que se encuentran en situación de reclusión.

Para el desarrollo del presente análisis se utilizarán, para el caso de los derechos de las personas migrantes, las investigaciones realizadas por Sin Fronteras y por el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (INM). Para el caso de personas en situación de reclusión utilizaremos las investigaciones realizadas por Asistencia Legal por los Derechos Humanos (AsiLegal), los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 (DNSP) y los Informes Especiales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de

vida de mujeres y de sus hijos e hijas dentro de los centros penitenciarios.

Para ambos casos haremos referencia a lo que el Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura ha expresado sobre las condiciones en las que se encuentran, en general, las personas privadas de la libertad en México.

EL DERECHO AL TRATO DIGNO Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.

La dignidad es la fuente de los derechos humanos. De acuerdo con los artículos 18, 19 y 20, apartado A, de la Constitución mexicana, todas las personas detenidas deben ser tratadas con dignidad. De manera expresa los artículos 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos han establecido el derecho a la integridad personal así como el derecho a que toda persona privada de su libertad sea tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.²

Pese a que los derechos de las personas migrantes y de las que se encuentran en situación de reclusión están debidamente reconocidos,³ son persistentes los tratos que atentan contra su dignidad y que violan su derecho a la no discriminación.

De acuerdo con el Informe *Personas en Detención Migratoria en México*, de 2017, "de las personas entrevistadas, el 23% mencionó haberse sentido discriminado por parte del INM o por guardias de seguridad".⁴ Por otro lado, de acuerdo con la

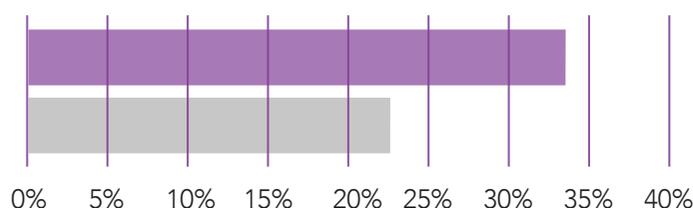
² DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE LOS DETENIDOS. ESTÁN TUTELADOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE Y SON EXIGIBLES INDEPENDIEMENTE DE LAS CAUSAS QUE HAYAN MOTIVADO LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. Tesis aislada LXIV/2010. Pleno SCJN. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 26. En línea, disponible en < <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/163/163167.pdf>>

³ Tanto la Ley de Migración como la Ley Nacional de Ejecución Penal incorporan el principio a la igualdad y no discriminación en sus artículos 109, frac. XII y 9, frac. I respectivamente.

⁴ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración; *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*; México; 2017; pág.105 y 106. En línea, disponible en: <https://www.estudiosdemigracion.org/wp-content/uploads/2017/08/CCINM-Informe_Final-Monitoreo.pdf>.

ENPOL, el 98.2% de las personas en situación de reclusión mencionó haber sido objeto de algún acto discriminatorio, en el 33.4% de los casos este acto provino del personal de custodia.⁵

Discriminación a personas migrantes y a personas en situación de reclusión por parte de autoridades



GRÁFICA 1. Elaboración: AsiLegal. Fuentes: Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración; Personas en detención migratoria en México, Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración; México; 2017; pág.105 y 106. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016.

EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO DURANTE LA DETENCIÓN

En cualquier procedimiento legal, ya sea de naturaleza jurisdiccional o administrativa, toda persona cuenta con un mínimo de garantías para proteger su esfera de derechos ante la actividad punitiva del Estado. De acuerdo con el artículo 14 de la Constitución mexicana, ninguna persona puede ser privada de su libertad "sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Además, nadie puede ser molestado en su persona "sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento" (Art. 16).

Pese a esta delimitación, las autoridades desarrollan actos de privación de la libertad, como la detención, en un marco de ilegalidad, es decir, sin cumplir con la obligación de informar las razones y los fundamentos jurídicos que justifican el acto. Además, se ha documentado el uso excesivo de la fuerza, incluso, prácticas de tortura durante los procedimientos.⁷

En el caso de personas migrantes, al acto de privación de la libertad se le denomina "presentación" y al ingreso al centro de detención "alojamiento". Sin embargo, en realidad, cuando la persona es "alojada" se encuentra imposibilitada formal y materialmente para "abandonar por voluntad propia el lugar de 'alojamiento', encontrándose en todo momento bajo el control directo de las autoridades migratorias".⁸

De acuerdo con el Informe Derechos Cautivos, la mayoría de las personas migrantes no fueron informadas adecuadamente sobre el motivo de su detención. Además, durante el procedimiento, tampoco se les comunicó sobre sus derechos y obligaciones de forma escrita ni verbal.⁹ En el caso específico de la Ciudad de México y Jalisco, se identificó que las autoridades sí brindan información de manera escrita, pero los documentos que entregan contienen un lenguaje muy técnico y de difícil comprensión.¹⁰

En el caso de las personas en situación de reclusión, es también una omisión reiterada el no comunicar el motivo de la detención ni los derechos con los que cuenta la persona durante su privación de la libertad. En el estado de Chiapas, por ejemplo, el 77% de las personas entrevistadas por AsiLegal para el Informe El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad en Chiapas y Oaxaca refirió no haber entendido el motivo de su detención. En cuanto a

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016; disponible en: < <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/enpol/2016/>>

⁷ Amnistía Internacional; Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México; 2017. En línea, disponible en: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4153402017SPANISH.PDF>>

⁸ BARJA, Coria Joselín; Derechos Cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil; México, 2015, p. 43. En línea, disponible en: <<https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-derechos-cautivos.pdf>>

⁹ Ibidem. p. 63

¹⁰ Ídem.

Oaxaca, el porcentaje de personas que no comprendieron fue de 52%¹¹ y el dato a nivel nacional asciende al 59.6%, de acuerdo con la ENPOL.¹²

Porcentaje de personas en situación de reclusión que no comprendieron el motivo de su detención



GRÁFICA 2. Elaboración: AsiLegal. Fuentes: Informe El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad en Chiapas y Oaxaca, y ENPOL 2016.

Respecto a la manera como son realizados los procedimientos, en el caso de personas migrantes se ha identificado que algunas de las operaciones de detención se desarrollan con extrema violencia. "Hay documentación de operativos protagonizados por agentes de cuerpos de seguridad no acreditados...en los que se hace uso de la fuerza, golpes y empujones, lenguaje verbal violento e irrespetuoso, y amenazas con armas de fuego."¹³ Con relación a las personas en situación de reclusión, la ENPOL señala que el 75.6% de las personas detenidas sufrieron algún tipo de violencia, entre las más recurrentes: incomunicación o aislamiento, amenazas, despojarse de la ropa, ataduras, vendaje en los ojos.¹⁴

EL ABUSO DE LA MEDIDA CAUTELAR PRIVATIVA DE LA LIBERTAD. PRISIÓN PREVENTIVA VS TEMPORALIDAD DE ALOJAMIENTO

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en conjunto con el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), establecen que en los casos de imposición de penas y medidas cautelares, la libertad personal debe ser siempre la regla y su limitación la excepción,¹⁵ este principio es aplicable para cualquier materia, ya sea jurisdiccional o administrativa.

Las detenciones migratorias tienen la naturaleza jurídica de una medida cautelar de carácter personal, es por ello que las reglas internacionales reconocidas aplicables son las de la prisión preventiva. Al respecto, no debe olvidarse que la prisión preventiva no tiene un objetivo punitivo y que su imposición debe partir del reconocimiento del principio fundamental de presunción de inocencia.

Reiteramos el carácter excepcional y no punitivo de la detención migratoria y de la prisión preventiva para, ahora, hacer referencia al abuso que se da en la imposición de ambas medidas. En el caso de las personas migrantes, pese a que el Estado mexicano se ha comprometido a impulsar una política basada en la *seguridad humana*, de acuerdo con Sin Fronteras, de 2013 a 2015, el porcentaje de detenciones aumentó en un 130%, lo que evidencia que más allá del discurso, el Estado continúa ejecutando una política migratoria punitiva contraria al objetivo de salvaguardar la seguridad de las personas en todas sus dimensiones, como lo establece la política fundamentada en la idea de la *seguridad humana*.

En el caso de las personas en situación de reclusión, la imposición de la medida cautelar de pri-

¹¹ Gutiérrez Román, J. y Aguilar, A; El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad en Chiapas y Oaxaca; México; ASILEGAL; 2017; p. 57 y 58; en línea, disponible en <<http://asilegal.org.mx/images/PDF/Informe-Indigenas.pdf>>

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit.

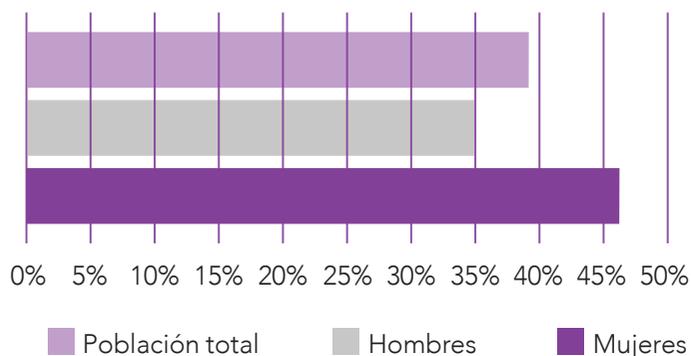
¹³ BARJA, Coria Joselín; Op. Cit. p. 62.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit.

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Pronunciamiento sobre el plazo razonable de la prisión preventiva; 13 de noviembre de 2017; párr.39; en línea, disponible en: <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/PRONUNCIAMIENTO-PP.pdf>>

sión preventiva también ha sido la regla y no la excepción. Según la ENPOL, al 97% de la población privada de la libertad se le impuso esta medida.¹⁶ Por otro lado, hasta junio de 2018, poco más de un tercio de la población en situación de reclusión (39%) se encontraba en prisión preventiva, en espera de una sentencia. El número se agrava cuando se hace una diferenciación por género, pues en el caso de los hombres privados de la libertad, alrededor del 35% se encuentra bajo esta medida cautelar mientras que en el caso de las mujeres el porcentaje asciende a 46.26%.¹⁷

Población privada de libertad en Centros de Reinserción a nivel nacional bajo prisión preventiva



GRÁFICA 3. Elaboración: AsiLegal. Fuente: Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional; junio de 2018.

En cuanto al tiempo que deben durar las medidas cautelares, en el caso de la detención migratoria, ésta no debe exceder de un plazo de quince días hábiles, prorrogables a sesenta o por tiempo indefinido en caso de que la persona interponga algún recurso judicial o administrativo (artículo 111 de la LM).¹⁸ Respecto a la prisión preventiva, el artículo 20 de la Constitución y del 165 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establecen que esta medida no debe exceder de dos años salvo cuando su prolongación se deba al ejercicio de defensa. La prolongación innecesaria de esta medida cautelar constituye una pena anticipada, privación ilegal de la libertad y un trato cruel, inhumano y degradante.

DURACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR		
	Lo que establece la norma	La realidad
Personas en situación de reclusión	No más de dos años, de conformidad con el artículo 20 constitucional y el 165 del CNPP.	Según la ENPOL, el porcentaje de personas sentenciadas a nivel nacional cuyo proceso duró más de dos años fue del 20%. ¹⁹ En el caso de población en situación de vulnerabilidad, como las personas indígenas, de acuerdo con la ENPOL, el 99% de esta población privada de libertad mencionó que le fue impuesta la prisión preventiva. ²⁰ En el mismo sentido, en Oaxaca AsiLegal identificó el caso de una mujer que fue privada de su libertad por 13 años, sin una sentencia que comprobara su culpabilidad y en cuyo proceso quedó acreditado que el bien jurídico de la vida nunca fue suprimido, es decir, que la persona que se consideraba que había asesinado aún se encontraba con vida.
Personas migrantes	No más de 15 días hábiles, de conformidad con el artículo 111 de la LM.	Del ejercicio de monitoreo realizado por Sin Fronteras para este Informe, identificaron 20 personas que tenían más de 20 días en el centro de detención. Destacan ocho casos de solicitantes de asilo que llevaban de dos a seis meses; dos de las cuales eran mujeres hondureñas acompañadas de tres hijos menores de edad.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit.

¹⁷ Comisión Nacional de Seguridad (CNS); Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional; junio de 2018.

¹⁸ BARJA, Coria Joselín; Op. Cit. p. 40.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit.

²⁰ *Ibidem*.

LA SITUACIÓN DE LOS DESCA DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por el Estado mexicano desde 1981, son derechos //ave vinculados a la satisfacción de necesidades como la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, entre otras, que tienen un carácter básico en la vida de todo ser humano. El ejercicio de estos derechos no queda en modo alguno restringido por la situación jurídica de la persona.

Existen instrumentos internacionales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas y Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos que establecen derechos mínimos fundamentales de los que debe gozar toda persona que se encuentre en situación de privación de libertad. En el ámbito local, tanto la LM como la LNEP establecen diversas disposiciones que hacen referencia a la obligación del cumplimiento de los DESCA por parte del Estado mexicano ante las personas privadas de la libertad quienes quedan bajo su custodia y cuidado.

Sin embargo, en México, las malas condiciones de vida que caracterizan a los centros de detención migratoria y a los centros penitenciarios no garantizan el cumplimiento de estos derechos y sí constituyen una pena anticipada, además de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Condiciones de los centros penitenciarios vs condiciones de las estaciones migratorias

En el Informe sobre su visita a México, durante 2016, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes mencionó lo siguiente en cuanto a las condiciones de los centros penitenciarios:

“Otros centros, sin embargo, no tenían estándares adecuados de infraestructura, higiene y servicios, especialmente en áreas de protección y celdas disciplinarias, como pudo observarlo el Subcomité particularmente en el Centro Regional de Reinserción Social de Chilpancingo y en el CEPRESO de Topo Chico. El Centro Regional de Reinserción Social de Chilpancingo estaba caracterizado por la sobrepoblación penitenciaria (capacidad: 600, población al momento de la visita: 948), falta de higiene generalizada, las inadecuadas dimensiones de las celdas (ej. en una celda de 3x4 metros se encontraban 9 internos), donde incluso utilizan los baños para dormir, las PPL presentaban infecciones en la piel, y las celdas estaban sucias. Asimismo, las PPL entrevistadas hicieron referencia a la existencia de insectos y gusanos. Otros centros presentaban áreas particularmente sobrepobladas, especialmente en celdas de protección y disciplinarias. En el caso de las celdas de protección y disciplinarias de Chilpancingo, las PPL refirieron no recibir visitas familiares ni de la CNDH ni atención médica adecuada. La alimentación en la mayoría de los centros visitados es de baja calidad y la cantidad era escasa. El Subcomité recibió la queja generalizada de que la población penitenciaria debía completar y sustituir la dieta con aportaciones familiares.”²¹

En cuanto a los centros de detención de migrantes el Subcomité reportó:

“La delegación constató la gran disparidad entre los diferentes lugares para migrantes visitados tanto en las condiciones físicas como en el tratamiento brindado a las personas migrantes. En la estación migratoria de Tijuana, la delegación observó el hacinamiento y las malas condiciones en las que se encontraban las personas alojadas, incluidas mujeres, niños, niñas y adolescentes que estaban en una celda con muy malas condiciones de higiene y sin acceso a ropa propia, sobre todo en el caso de las niñas más pequeñas, no obstante, el frío. La comida era escasa y de mala calidad, con ninguna diferenciación entre adultos y niños.”²²

²¹ Informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte; CAT/OP/MEX/R.2; 15 de diciembre de 2017; párr. 91. En línea, disponible en: <<http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2018/04/anexo-informe-del-subcomite-sobre-su-visita-a-mexico-del-12-al-21-de-diciembre-de-2016.pdf>>; párr. 79

²² *Ibidem*. Párr. 86

A partir de la reforma constitucional de 2008 al sistema de justicia y de 2011, en materia de derechos humanos, el sistema penitenciario pasó de una etapa de readaptación a una de reinserción social cuya base es el respeto a los derechos humanos.²³ En consonancia, el artículo 18 constitucional dispone que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad”.

Lamentablemente, las condiciones de los centros de reclusión en México no contribuyen a garantizar el derecho a la reinserción social, por el contrario, propician la trasgresión de los derechos humanos. La CNDH en su último Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria identificó que en 69 centros del país existen condiciones de autogobierno, en 71 existe una falta de prevención de incidentes violentos, en 46 hay sobrepoblación, hacinamiento en 64, en 71 deficientes condiciones materiales y de higiene en el área médica, en 66 deficiencias en la aplicación de sanciones disciplinarias.²⁴

En cuanto a sobrepoblación, hasta junio de 2018, la tasa a nivel nacional era de -5.92%. Sin embargo, si analizamos los datos por estado encontraremos que hay entidades en las que la tasa de sobrepoblación supera el 60%: Estado de México (109.42%), Durango (89.10%) e Hidalgo (77.43%). En cuanto a centros penitenciarios, hay 24 que, incluso, superan el 100% de sobrepoblación, de ellos, la mitad se encuentran en el Estado de México.²⁵

Los siguientes dos testimonios ejemplifican las malas condiciones que privan dentro de gran parte de los centros penitenciarios en el país²⁶:

“Un dormitorio para 8 mujeres donde había 21, más yo, éramos 22...hule espuma en el piso, un

solo sanitario con una cortina asquerosa...tienes que juntar tu bote de agua, te vale \$20, con agua disque tibia.”

“Entonces no hay una división del baño, que tengas una cortina y digas: aquí yo entro al baño. No, tú haces del baño y así como están platicando tú haces del baño. El papel lo tienes que comprar.”

Por otro lado, aunque en la norma los centros de detención migratoria son catalogados como “estancias” o “estaciones” con carácter residencial, en realidad, reproducen la infraestructura penitenciaria y su diseño responde a una necesidad de control y vigilancia.²⁷

Por ejemplo, en la estancia migratoria provisional categoría B de Monterrey, el Subcomité para la Prevención de la Tortura observó que: “las habitaciones donde se tenían a las personas eran muy oscuras, sin acceso a la luz natural ni al aire libre y muy pequeñas”²⁸, en algunas de ellas, de acuerdo con las entrevistas que realizó la delegación, “habían llegado a alojar hasta 13 mujeres con niños y hasta 26 hombres (cuando había solamente 14 colchones) en malas condiciones de higiene, sobre todo en el baño de los hombres”.²⁹

Con relación a la sobrepoblación y hacinamiento, el Consejo Ciudadano del INM constató durante sus visitas a los centros de detención que el número de personas privadas de la libertad excede por mucho la capacidad máxima autorizada o prevista para dichos lugares; esto ocasiona hacinamiento, falta de atención e incumplimiento respecto a las mínimas condiciones materiales.

Al respecto, la CNDH documentó y emitió una recomendación para el centro de detención ubicado en la Ciudad de México. La Comisión, entre

²³ Art. 18, párrafo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017; disponible en: < Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 >

²⁵ Comisión Nacional de Seguridad (CNS); Op. Cit.

²⁶ Testimonios de personas privadas de la libertad recabados por AsiLegal.

²⁷ Mathieu Mourliere; Son “verdaderas cárceles” las estaciones migratorias en México: ONG; Proceso; 21 de julio de 2015; <https://www.proceso.com.mx/411220/son-verdaderas-carceles-las-estaciones-migratorias-en-mexico-ong>

²⁸ Párr. 88

²⁹ Ídem.

los meses de abril a noviembre de 2016, encontró que cotidianamente la capacidad física de alojamiento se encontraba rebasada y que había días en que el excedente era de más del 50%.³⁰



Foto: Estación migratoria de Tapachula, Chiapas. Imagen de Juan de Dios García Davish, director de la agencia de noticias Quadratín de Chiapas.



Foto: CEFERESO No. 2 Occidente (Puente Grande, Jalisco). Tomada de Facebook por El Universal.

Alimentación

De acuerdo con el Comité DESC, el derecho a la alimentación comprende la disponibilidad de ali-

mentos en cantidad y calidad suficientes, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada. Además, estos alimentos deben ser en todo momento accesibles.³¹

Ni las personas migrantes ni las que se encuentran en situación de reclusión tienen garantizado su derecho a la alimentación. De acuerdo con las entrevistas realizadas por el Consejo Ciudadano del INM, la mayoría de las personas detenidas le otorgan una mala calificación a la comida que se les sirve en cuanto a su calidad, cantidad e higiene pues "suele estar desabrida o fría e incluso, en algunas ocasiones, consideran que está descompuesta".³²

En el caso de las personas privadas de libertad en centros penitenciarios, son persistentes las quejas en cuanto a la alimentación, hay centros en los que las personas cuentan con tres comidas al día, pero hay otros en los que se reducen a dos. Con regularidad, las personas que han sido entrevistadas por AsiLegal han manifestado que la comida es de muy mala calidad, que tiene una consistencia "rara", su sabor es malo y, en ocasiones, está echada a perder. De acuerdo con algunos testimonios, existe la sospecha de que se desarrollan actos de corrupción en torno a la distribución de los alimentos, que en "El Rancho" (lugar donde se preparan) dejan lo peor y lo mejor lo llevan a las tiendas para que las personas privadas de la libertad tengan que comprarlos.

Según testimonios recabados de mujeres en los centros penitenciarios de Tula y Pachuca, en el estado de Hidalgo, algunos de los alimentos llegan a tener cucarachas, por lo que las mujeres prefieren comprar su propio alimento o esperan a que sus familiares les lleven algo. Algunas de las mujeres de estos centros también mencionaron que se han llegado a enfermar, "parece comida para perros", comentó una de ellas.

"Quieres que te diga una cosa, la mayoría de las personas piden su alimento de afuera porque aquí la comida es... así, sinceramente, una porquería."³³

³⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación No.68/2016, del 28 de diciembre de 2016; en línea, disponible en: < http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_068.pdf > Cit. por Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración: Op. Cit. p. 85

³¹ Observación General número 12 del Comité DESC sobre "El derecho a una alimentación adecuada" E/C.12/1999/5, 1999. En línea, disponible en: <https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html>

³² Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración: Op. Cit. p. 92

³³ Testimonio recabado por AsiLegal de una mujer privada de la libertad en el Centro de Reinserción Social de Tula de Allende, Hidalgo.

Educación

El derecho a la educación de las personas privadas de libertad en centros de detención migratoria está reconocido en el artículo 109, frac. X de la LM. Con relación a las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios, este derecho se encuentra establecido en los artículos 18 constitucional y 83 al 86 de la LNEP.

Para las personas migrantes, la educación debe ser provista de manera obligatoria en el caso de niños y niñas y, en caso de personas adultas deberá ser proporcionada sólo si el tiempo de privación de la libertad supera los dos meses.

El Consejo Ciudadano del INM ha reportado que las opciones educativas dentro de los centros de detención son escasas o inexistentes. Cuando existen, solamente se brindan en los centros de detención más grandes y están dirigidas específicamente a los niños y niñas, es decir, no hay actividades educativas para personas adultas.³⁴

Respecto a las personas en situación de reclusión, son pocos los centros que cuentan con un programa educativo, en su mayoría solamente prevén la impartición de talleres, o proporcionan guías para que las personas (de manera autodidacta) las respondan y obtengan algún certificado. De hecho, de acuerdo con las entrevistas que AsíLegal ha realizado en centros penitenciarios de los estados de Hidalgo, Chiapas, Oaxaca y Baja California es muy poca la población que tiene acceso a la educación. La falta de acceso se agrava en el caso de las mujeres que se encuentran en centros "mixtos" debido a que el espacio educativo se encuentra en el área varonil, es decir, los centros penitenciarios carecen de un espacio adecuado para que las mujeres ejerzan este derecho.

En los centros de reinserción social del estado de Baja California, de acuerdo con el Mecanismo Na-

cional de Prevención de la Tortura (MNPT), solamente el 26.79% de las personas privadas de libertad participan en actividades educativas.³⁵ En el caso de Chiapas, el 75% de las personas privadas de libertad no está inscrita en algún programa educativo y en el estado de Oaxaca el porcentaje es del 88%, según la ENPOL.³⁶

Salud

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), se entiende por salud al "estado de completo bienestar físico, mental y social".³⁷ Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 4° de la Constitución mexicana y en los artículos 8, 107 y 109 de la LM y en el 9, fracción II; 34 y 74-80 de la LNEP.

La responsabilidad del Estado en cuanto a garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de libertad es una asignatura pendiente. Para el caso de las personas migrantes, como se detalla en el primer capítulo de este Informe, la persistencia del estrés y la violencia, "producen daños de distinta escala en la salud física y mental, algunos reversibles (como cefaleas, dolores de estómago, diarreas, insomnio, llagas, heridas de primer grado, etc.) y otros irreversibles, como la pérdida de algún medio físico, abusos sexuales, crisis y brotes psicóticos, entre otros."

En cuanto a la impostergable revisión médica que deben tener las personas migrantes al llegar a los centros de detención, el Consejo Ciudadano del INM ha identificado que en los expedientes del procedimiento administrativo solo se aprecia el certificado médico de salida, pero no el de ingreso ni las constancias derivadas de la atención médica que se brindó a las personas durante su estadía.³⁸ De acuerdo con el Informe del Consejo, casi el 65% de las personas entrevistadas afirmó no haber sido evaluado por un médico al ingresar al centro.³⁹

³⁴ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración: Op. Cit. p. 102

³⁵ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT); Informe de supervisión ISP-5/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) sobre los Centros de Reinserción Social del Estado de Baja California; 12 de junio de 2018; p. 16; en línea, disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/5_2018.pdf>

³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit. Cit por Gutiérrez Román, J. y Aguilar, A; p. 102.

³⁷ Red-DESC; El derecho a la salud; en línea, disponible en <<https://www.escri-net.org/es/derechos/salud>>.

³⁸ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración: Op. Cit. p. 127

³⁹ Ídem.

En su primera visita a México, el Subcomité para la Prevención de la Tortura reportó que en el caso de los centros de detención migratoria que recorrió, el acceso a los medicamentos no era constante. “En una de las estaciones los médicos expresaron que les resultaba muy difícil referir a los pacientes a hospitales dado que los migrantes eran considerados PPL, y, por lo tanto, no eran recibidos en el sistema de salud regular.”⁴⁰

Por otro lado, Asilegal ha constatado la nula o mala calidad de los servicios de salud dirigidos a las personas en situación de reclusión. En centros penitenciarios de Chiapas, Oaxaca, Baja California e Hidalgo, las personas han referido que el personal médico no las revisa con periodicidad (sólo lo hacen si ellas lo solicitan y en ocasiones la “revisión” consiste en la formulación de una serie de preguntas), la mayoría de las veces el medicamento que les brindan consiste en analgésicos y el trato que les dan es discriminatorio. Además, existen centros que no cuentan con personal médico adscrito y cuando las personas privadas de libertad necesitan ser trasladadas para recibir atención médica, hay instituciones de salud que se niegan a recibirles por el estigma que recae sobre quienes están en situación de reclusión.

En cuanto a los padecimientos, en el Informe *El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad de los estados de Chiapas y Oaxaca*, las personas entrevistadas mencionaron que algunos de sus padecimientos más recurrentes son: dolores musculares y de articulaciones (asociados a las condiciones de humedad y frío de los centros penitenciarios y/o a los golpes que recibieron durante la detención o en el centro), diabetes, hipertensión, padecimientos estomacales (producto de las malas condiciones de higiene de las instalaciones y de la falta de cuidado en la limpieza al preparar los alimentos) y enfermedades respiratorias.⁴¹

Por otro lado, el Subcomité para la Prevención de la Tortura reportó que, particularmente en el caso de personas en situación de reclusión, llegó a observar personas con lesiones recientes “compatibles con las formas de tortura y/o malos tratos” que no fueron documentadas adecuadamente por el personal médico de los centros.⁴²

“Han pasado más personas, compañeras que han tenido lo mismo con otras enfermedades, y los dejan salir hasta que se van a morir. Hace varios años se murió una compañera, tenía cáncer, no le atendieron, se le avanzó el cáncer, cuando la sacaron era demasiado tarde, el cáncer había invadido todo por dentro, nada más la dejaron libre para morir, unos 8 días antes de morir.”⁴³

Deporte y actividades recreativas

En general, tanto en los centros de detención migratoria como en los centros penitenciarios no existe una planeación para el desarrollo de actividades deportivas y recreativas. En el caso de las personas en situación de reclusión, muchas veces son ellas mismas las que se organizan para practicar algún deporte; ésta posibilidad también está limitada a la infraestructura del centro y a las restricciones que en aras de la “seguridad” se establecen en cuanto al número de horas con las que las personas cuentan para permanecer en las áreas comunes.

Un dato relacionado con este derecho, aportado por la ENPOL es que hay estados en los que más del 40% de la población mencionó permanecer de diecinueve a veinticuatro horas dentro de su celda al día; estos estados son: Baja California (83.5%), Durango (56.1%), Guanajuato (47.2%), Nayarit (46%) y Oaxaca (42%).⁴⁴

En el caso de las personas migrantes, son pocos los centros de detención que cuentan con activi-

⁴⁰ Informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte; Op. Cit.

⁴¹ GUTIÉRREZ Román, J. y Aguilar, A; Op. Cit. p. 97 y 98.

⁴² Informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte; Op. Cit. párr. 25

⁴³ Testimonio de persona privada de la libertad, recabado por AsiLegal.

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit

dades recreativas y en los que las hay, están dirigidas hacia la niñez, la población adolescente y las mujeres, es decir, no hay actividades dirigidas específicamente para hombres adultos. Por otro lado, las actividades para mujeres reproducen estereotipos (V. gr. En el centro de detención de la Ciudad de México las actividades que se ofrecen a las mujeres son bordado y tejido).⁴⁵

LA INTERSECCIONALIDAD DE LOS AGRAVIOS

Un aspecto fundamental para garantizar el cumplimiento del principio a la igualdad y no discriminación es el hecho de considerar los factores que hacen que ciertas poblaciones se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad que empeora las consecuencias de la privación de la libertad.

Tanto la LM como la LNEP contemplan disposiciones con un enfoque diferenciado e incluso, en el caso de la LNEP, interseccional. La LM establece en diversos artículos aspectos que las autoridades deben atender en casos de personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Por su parte, la LNEP contiene capítulos específicos donde reconoce los derechos con los que deberán contar mujeres, mujeres embarazadas y lactando, y personas indígenas.

En este apartado se hará referencia a las poblaciones privadas de la libertad que, de acuerdo con lo observado por organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales, se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad: la niñez, las mujeres, las personas indígenas y las pertenecientes a la población LGBTTTI.⁴⁶

Niñez

El Estado mexicano ha fallado en su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la niñez. Especialmente, ha sido omiso en observar el principio del interés su-

perior de la infancia en contextos en los que ésta se encuentra en una situación de gran vulnerabilidad como, por ejemplo, cuando viven la experiencia de estar privadas de la libertad. Aunque la LM y la LNEP contienen disposiciones en las que se hace referencia a la obligación de que exista un trato diferenciado hacia esta población, evidentemente, éstas no se cumplen.

Tanto el Consejo Ciudadano del INM como Sin Fronteras y otras organizaciones de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, han evidenciado que, en los centros de detención, la niñez no recibe una alimentación adecuada, no se cumple con la obligación de brindarles educación ni actividades recreativas, no existen espacios adecuados para su esparcimiento ni una adecuada atención médica.

Un caso de suma gravedad, a través del cual es posible ilustrar la inobservancia de la ley por parte de las autoridades migratorias es el de 17 adolescentes que fueron detenidos en una estación del estado de Puebla. El caso fue conocido por la CNDH quien emitió la recomendación No. 51/2017 en la que señaló que los adolescentes vieron violados sus derechos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez.⁴⁷

Por su parte, con relación a las condiciones de la niñez migrante en centros de detención, el Subcomité para la Prevención de la Tortura relató lo siguiente:

“El Subcomité constató las condiciones difíciles para niños, niñas y adolescentes como tenían que permanecer en los cuartos todo el día sin realizar ningún tipo de actividades ni salidas al aire libre. En unos centros, la delegación notó que los pañales usados no eran removidos y había mucha basura en los lugares donde jugaban los niños. La delegación tomó nota con preocupación que en un centro se amenazaban las madres de bebés que lloraban mucho de transferir los bebés

⁴⁵ BARJA, Coria Joselín; Op. Cit. p. 93

⁴⁶ Lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero e intersexuales.

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Recomendación No. 51/2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y a interés superior de la niñez en agravio de 17 adolescentes detenidos en la estación migratoria en el estado de Puebla; 24 de octubre de 2017; <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_051.pdf>

al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) si no dejaban de llorar. Esto fue reportado por la delegación al director de la estación como una cuestión de salud mental sería tanto para las madres como para los niños, ya que esta forma de amenaza es muy dañina.”⁴⁸

Respecto al sistema penitenciario, la ENPOL ha registrado que a nivel nacional, alrededor de 5% de las mujeres en situación de reclusión vive con un hijo o hija dentro del Centro Penitenciario.⁴⁹ Por otro lado, hasta agosto de 2016, la CNDH, identificó 214 Centros Penitenciarios, de 30 entidades federativas, con una población de 618 niños y niñas que vivían en situación de reclusión junto con sus madres.⁵⁰

La violencia que ejerce el Sistema Penitenciario en contra de la niñez se refleja en la falta de espacios seguros y específicos para su esparcimiento, en la falta de una alimentación adecuada a sus necesidades de desarrollo, a la carencia de medicinas y servicios médicos especializados para su atención, en la falta de guarderías y educación preescolar, entre otras carencias. Por ejemplo, en el estado de Chiapas, la CNDH identificó que había ocho espacios en dormitorios donde habitaban un total de 23 niños y niñas. En cuanto a la alimentación, en el Centro de Reinserción Social Femenil Cieneguillas, Zacatecas, la Comisión documentó que no se proporcionaban alimentos a los menores que vivían con sus madres internas.⁵¹

Mujeres

Para el caso de mujeres privadas de la libertad resultan aplicables las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad de las mujeres (Reglas de Bangkok). Tanto la LM como la LNEP contie-

nen disposiciones acordes a lo establecido en las Reglas de Bangkok en cuanto a las condiciones de los centros y a los derechos con los que las mujeres cuentan durante su privación de libertad. Sin embargo, aunque las leyes establecen los derechos de manera clara, las condiciones en las que las mujeres viven la privación de la libertad son por demás adversas.

En el caso de las mujeres migrantes, las organizaciones defensoras de derechos humanos han identificado un fuerte abuso de poder por condición de género que se puede ejemplificar a través de las solicitudes de “favores sexuales”.⁵² Además, para el caso de mujeres embarazadas, no existen protocolos especializados para brindarles un trato adecuado acorde a sus necesidades físicas y emocionales. En cuanto a las familias, el procedimiento común es separarlas y clasificarlas a partir de criterios de orden operativo y de seguridad.⁵³

Otras condiciones en las que las mujeres migrantes se ven inmersas es la falta de personal de vigilancia de su mismo sexo: una de cada cuatro mujeres entrevistadas por el Consejo Ciudadano del INM fue revisada por un hombre. El Consejo también identificó malas condiciones de atención médica y de higiene en las estancias destinadas para mujeres.

En cuanto a las mujeres en situación de reclusión, el 46.26% de ellas se encuentra bajo la medida cautelar de prisión preventiva (sin sentencia) y hay casos como Durango y el Centro Federal de Readaptación Social Femenil Morelos donde el porcentaje es mayor al 70%.⁵⁴ Además, de los 342 centros penitenciarios que hay a nivel nacional, solamente 18 son femeniles y albergan a menos de la mitad de las mujeres (40.7%).⁵⁵

⁴⁸ Informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte; Op. Cit. párr. 92

⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit

⁵⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Condiciones de Hijas e Hijos de las Mujeres Privadas de la Libertad en los Centros de Reclusión de la República Mexicana; 2016; Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20161125.pdf>

⁵¹ Ídem.

⁵² BARJA, Coria Joselín; Op. Cit. p. 68

⁵³ Ídem

⁵⁴ Comisión Nacional de Seguridad (CNS); Op. Cit.

⁵⁵ Ídem.

Por otro lado, la CNDH ha constatado que en los centros penitenciarios las mujeres viven: maltrato, situaciones de autogobierno, prostitución, carencia de servicios de salud, carencia de personal de custodia femenino, inadecuada separación con la población masculina, entre otras violencias.⁵⁶ Además, de acuerdo con la ENPOL, el 13.5% de las mujeres que se encuentran privadas de libertad refirió haber sido objeto de alguna agresión sexual (incluida la violación) durante su detención.⁵⁷

"Forzaron la chapa, me taparon la cara, me golpearon y me arrestaron delante de mi hijo. Me llevaron con otras mujeres y nos dijeron a todas que confesáramos. Me golpearon con cachetadas, puñetazos y patadas. Me dijeron que firmara unos papeles, pero yo no firmé. Después me llevaron ante el MP, yo no sabía en ese momento a dónde me llevaban. Me quedé tres días incomunicada. No pude hablar con mi familia..."⁵⁸

"Apenas hace un año estaba embarazada y no me sacaban al hospital para que me revisaran y cuando me sacaron era demasiado tarde. Ya estaba avanzada, tenía 6 meses. Supe que estaba embarazada desde un principio, pero aquí nunca me atendieron. Fuimos a trabajo social a pedir una cita en el hospital, pero pospuso seis meses. Hasta el séptimo mes me puse mala, tuve una calentura muy fuerte y fue cuando me sacaron, y siempre comenté que me dolía el estómago. Solo me dieron medicamento para la presión, puras cosas así."⁵⁹

Personas indígenas

En los centros de detención migratoria las personas indígenas de nacionalidades no hispanoparlantes enfrentan condiciones que afectan su

integridad o generan espacios relacionales de exclusión y abuso. No hay intérpretes que faciliten la comunicación, lo cual puede generar aislamiento. Los estereotipos por nacionalidad, pertenencia étnica o racial se fortalecen desde el actuar de los agentes de migración, quienes se dirigen a las personas adjudicándoles un sobrenombre usualmente relacionado con su origen.⁶⁰

Durante las visitas realizadas a los centros de detención, el Consejo Ciudadano del INM identificó que estas instancias carecen de procedimientos adecuados para atender situaciones de diversidad cultural de las personas detenidas. En cuanto a diversidad lingüística, solamente cuentan con traducción al inglés y, en algunos casos, al francés. Todas las personas entrevistadas hablantes de lenguas diversas manifestaron que en ningún momento contaron con servicio de interpretación.⁶¹

En cuanto a personas indígenas en situación de reclusión, el INEGI estima que hasta 2016 había una población de 11 mil 610.⁶² De acuerdo con información obtenida por AsiLegal en los estados de Chiapas y Oaxaca⁶³ es recurrente que las personas indígenas se enfrenten a detenciones ilegales (durante las cuales llegan a desarrollarse prácticas de tortura), al abuso de la prisión preventiva, a la falta de asistencia de intérpretes traductores, a la carencia de una defensa técnica adecuada, al no reconocimiento de sus sistemas normativos, a la falta de perspectiva indígena al momento de juzgar y a las malas condiciones de reclusión.

En cuanto a la falta de asistencia de intérpretes traductores, hemos identificado que en Chiapas el 42% de las personas indígenas no contó con la asistencia de un intérprete traductor y en Oaxaca el porcentaje fue del 40%.⁶⁴ La falta de asisten-

⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana; 2015; Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf>

⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit.

⁵⁸ Testimonio de mujer privada de la libertad, recabado por AsiLegal.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ BARJA, Coria Joselín; Op. Cit. p. 69

⁶¹ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración; Op. Cit. p. 160

⁶² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Op. Cit.

⁶³ GUTIÉRREZ Román, J. y Aguilar, A; Op. Cit.

cia por parte de intérpretes es una de las formas en las que se expresa la discriminación que existe en las instituciones de impartición de justicia y representa una violación al derecho a una defensa adecuada.

“La verdad en este reclusorio yo me la pasé muy mal porque era para mí un infierno este lugar porque yo no lo cometí el delito, me calumniaron para poder perjudicarme la vida. Nosotros como indígenas no podemos hablar el español y decir lo que queramos. Nosotros como indígenas a veces queríamos protestar o hablar de que nos apartaran en un lugar a nosotros porque hay mucha violencia ahí dentro. A nosotros como indígenas hay gente que nos provoca, nos roba nuestras cosas o así.”⁶⁵

“El Ministerio Público había ordenado a una persona que vive cerca de mi comunidad que sirviera de intérprete traductor, pero esta persona cuando mi defensa le pregunta si es traductora, ésta le contesta que no sabía español y que a ella solo le dijeron que firmara. Lo que firmó fue el documento que también firmó mi madre y que ninguna de las dos sabía que decía.”⁶⁶

Población LGBTTTI

El Estado mexicano no cuenta con un registro sobre cuántas personas pertenecientes a la población de lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, transgénero, travesti, e intersex (LGBTTTI), se encuentran privadas de la libertad. La única entidad que ha trabajado en contar con un registro ha sido la Ciudad de México quien estima que hasta mayo de 2018 había 426 personas LGBTTTI en situación de reclusión.⁶⁷ En el resto del territorio mexicano se carece de estos datos, lo que en materia de de-

rechos se materializa en la imposibilidad de brindar un trato diferenciado acorde a las necesidades de esta población.

Tanto en los centros de detención migratoria como en los de reclusión, las personas LGBTTTI son ubicadas de acuerdo a criterios basados en el sexo y no en su identidad de género. Existen criterios internacionales en los que se establece que particularmente en los casos de personas trans privadas de la libertad, las autoridades deben atender cada caso en particular y consultar a la persona para asignar el lugar más apropiado para el ejercicio de sus derechos.

Además de la falta de una debida identificación y clasificación, las organizaciones defensoras de los derechos de las personas migrantes y quienes nos dedicamos a la defensa de las personas en situación de reclusión, hemos identificado que la población LGBTTTI es de las que más sufre violencia, particularmente de índole sexual, dentro de los centros de privación de la libertad.

⁶⁵ Testimonio extraído de: Canal 22, “Nosotros los otros”, [AsiLegal]; 2013; Casos de ASILEGAL en Nosotros, los Otros de canal 22; recuperado de <<https://vimeo.com/61742008>>

⁶⁶ Testimonio extraído de: GUTIÉRREZ Román, J. y Aguilar, A; Op. Cit. p. 120

⁶⁷ Subsecretaría del Sistema penitenciario; En reclusión 426 integrantes de la Comunidad LGBTTTI; Comunicado; 17 de mayo de 2018. En línea, disponible en <<https://penitenciario.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/en-reclusion-426-integrantes-de-la-comunidad-lgbttti>>
En 2015, el Distrito Federal realizó una encuesta en tres centros penitenciarios: el Reclusorio Preventivo Varonil Norte, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y el Reclusorio Preventivo Varonil Sur. En aquel entonces, la ciudad contabilizó una población de 175 personas LGBTTTI en esos tres centros. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Anexo II de la recomendación 13/2015. Análisis de la encuesta aplicada a las personas internas que pertenecen a la Comunidad LGBTTTI en los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur. En línea, disponible en: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/reco_1513_anexo2.pdf>

CUADRO COMPARATIVO	
DERECHO	SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE PERSONAS MIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE RECLUSIÓN
Derecho a la no discriminación	En ambas poblaciones, alrededor de un tercio de las personas han sufrido algún acto de discriminación por parte de las autoridades (migratoria o penitenciaria).
Derecho al debido proceso (detención)	En los procedimientos de detención, tanto de personas migrantes como de aquellas en situación de reclusión, las autoridades incumplen con la obligación de fundar y motivar el acto. Además, se han identificado prácticas de tortura y/o tratos crueles inhumanos y degradantes durante las detenciones en contra de ambas poblaciones.
Derecho a la libertad personal	La imposición de medidas cautelares privativas de la libertad continúa siendo la regla y no la excepción. La prevalencia de estas medidas constituye una violación al principio de excepcionalidad de las medidas privativas de libertad establecido por la CorteIDH y la Convención Americana de Derechos Humanos. El abuso se da en dos sentidos: - En el uso indiscriminado de la medida privativa de libertad, sin considerar otras medidas cautelares (para el caso de la población en situación de reclusión) o al no aplicar una política migratoria basada en la seguridad humana que implica la no privación de libertad (para el caso de los migrantes*). - En la duración excesiva de la medida privativa de libertad. Las autoridades violan los límites de temporalidad establecidos por la legislación migratoria y por la penal. En el caso de la población en situación de reclusión, el abuso de la medida privativa de libertad constituye una pena anticipada y para ambas poblaciones se traduce en una privación ilegal de la libertad además de un trato cruel, inhumano y degradante.
Derecho a una vivienda digna (centros penitenciarios vs estaciones migratorias)	Tanto los centros penitenciarios como las estaciones migratorias carecen de infraestructura, higiene y servicios adecuados. Las estaciones migratorias reproducen la infraestructura penitenciaria. El Subcomité para la Prevención de la Tortura ha identificado graves violaciones a los derechos humanos relacionadas con las condiciones de internamiento, en particular en contra de las mujeres y de la niñez tanto en centros penitenciarios como en estaciones migratorias.
Derecho a la alimentación	Tanto en los centros penitenciarios como en las estaciones migratorias, las personas carecen de alimentos en cantidad y calidad suficientes, sin sustancias nocivas, como lo establece el Comité DESC.
Derecho a la educación	Tanto en las estaciones migratorias como en los centros de reinserción social las opciones educativas son limitadas o inexistentes. En el caso de las personas migrantes, por ley, la educación es obligatoria para la niñez y para las personas adultas solamente si la privación de libertad supera los dos meses. En cuanto a las personas en situación de reclusión, la legislación establece que la educación es un derecho previsto para todas las personas, aunque en la práctica accede a ella menos de un tercio de la población.
Derecho a la salud	La privación de la libertad tiene un impacto irreversible en la salud de las personas que la han vivido. Tanto los centros penitenciarios como las estaciones migratorias carecen de este servicio, se omite de manera sistemática la revisión médica de ingreso o no se cuenta con un registro adecuado de la misma. Esta carencia imposibilita la identificación de actos de tortura y/o tratos crueles inhumanos y degradantes resentidos por las personas durante su detención. Tanto en los centros penitenciarios como en las estancias migratorias se carece de personal suficiente y el que opera desarrolla actitudes discriminatorias hacia la población a la que debe brindar el servicio.
Deporte y actividades recreativas	Los centros penitenciarios y las estaciones migratorias carecen de espacios y una planeación adecuada para el desarrollo de estas actividades. En el caso de la población privada de libertad, las mujeres y los hijos e hijas que viven con ellas se enfrentan a una mayor restricción debido a que estos espacios no existen o se encuentran en el área varonil a la que las mujeres pocas veces tienen acceso. En el caso de la población migrante, el derecho está previsto solamente para las mujeres y niñez migrante, no para los hombres adultos.

* Formalmente, a la privación de la libertad de las personas migrantes se le denomina alojamiento, pero en los hechos, se trata de una privación de libertad debido a que la persona se encuentra a disposición de la autoridad e imposibilitada para abandonar el lugar de alojamiento.

REFLEXIONES FINALES: POLÍTICA PUNITIVA COMO FACTOR COMÚN EN EL TRATO A PERSONAS MIGRANTES PRIVADAS DE SU LIBERTAD Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE RECLUSIÓN

La reforma de 2011 modificó el paradigma constitucional al establecer la obligación de todas las autoridades de colocar en el centro de sus actuaciones la protección y garantía de los derechos humanos. En el ámbito práctico, la reforma implica que todos los actos de las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, para que sean válidas, deben no solo promover sino respetar y hacer respetar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora bien, en la realidad, es evidente la inaplicabilidad de la reforma para las personas privadas de la libertad quienes, sistemáticamente, son criminalizadas y estigmatizadas social e institucionalmente. En las páginas anteriores quedan constataadas las violaciones a derechos humanos fundamentales como el derecho al debido proceso y los DESCAs en contra de la población migrante y de la población en situación de reclusión.

El trasfondo de estas violaciones es la impunidad y la criminalización, basada en estigmas, que existe sobre estas dos poblaciones que han resentido la privación de la libertad a partir de procedimientos distintos: en el caso de los migrantes, a través de un procedimiento administrativo y en el caso

de las personas en situación de reclusión a partir de un procedimiento jurisdiccional (penal).

Para el caso de la población en reclusión, la privación de libertad es una pena o medida cautelar que debe cumplirse en un marco de respeto a los derechos humanos, en particular, del derecho a la reinserción social. En el caso de las personas migrantes, la medida privativa de libertad es en absoluto contraria a los derechos humanos y tiene resultados totalmente inversos a la política migratoria de *seguridad humana* que el Estado mexicano ha dicho impulsar en espacios de carácter internacional.

La política migratoria mexicana está basada en la detención y en la deportación, así lo han mencionado las organizaciones no gubernamentales en reiteradas ocasiones y también, de manera reiterada, han referido que parte de la solución está en terminar con la aplicación de esta medida cautelar, que anacrónicamente ha sido la regla, para dar paso a propuestas alternativas, adecuadas a una política migratoria de *seguridad humana* que den fin a la idea socialmente compartida de que la migración es un delito.

Finalmente, resulta imperativo que tanto sociedad como gobierno reconozcamos que las personas migrantes y las que se encuentran en situación de reclusión, tan sólo por su carácter de humanas, no sólo merecen, sino deben ser tratadas con un absoluto respeto a su dignidad.

CAPÍTULO III

LA DETENCIÓN MIGRATORIA, ¿RECURSOS PÚBLICOS MAL GASTADOS?

Por José Knippen y Paulina Castaño - Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Gracias al trabajo de monitoreo que realizan algunas organizaciones de la sociedad civil mexicana en las Estaciones Migratorias del INM se conocen los altos costos humanos de la detención para las personas migrantes. En este apartado se revisará otro tipo de costo de esta práctica, que es el monetario.

Es importante conocer lo que se gasta en la detención migratoria, en primer lugar, porque para este fin se usan recursos públicos, cuya gran mayoría proviene de los impuestos que pagan las y los ciudadanos. Coordinar y mantener las 58 Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país representa un gasto considerable, ya que se tiene que pagar salarios e invertir en la infraestructura, el mantenimiento, la limpieza, la seguridad, los alimentos, los traslados, por mencionar algunos rubros de gasto. A pesar de la fuerte inversión de recursos, todavía son recurrentes las quejas sobre las malas condiciones y los tratos poco dignos que reciben las personas migrantes detenidas en esos espacios. El argumento principal de este apartado es que el INM tiene que gastar mejor (y no más), por lo cual se plantean algunas propuestas para disminuir los costos tanto humanos como monetarios.

La metodología adoptada para este trabajo incluyó el análisis de informes existentes sobre el tema y de información oficial. Se consultaron diversas plataformas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Función Pública, el sistema de portales de obligaciones de transparencia (SIPOT) e información del INM. Debido a la dificultad de acceder a información detallada sobre el gasto para las estaciones migratorias, se realizaron solicitudes de información pública al INM, a las cuales este último dio respuestas en el sentido de referir a páginas públicas (sobre todo de la SHCP y el SIPOT), a pesar de que éstas no contaban con la información solicitada, y entregó información sustantiva solo después de interponer recursos de revisión. Esto retrasó el proceso de investigación, pero es más preocupante que de esa manera se desincentive el uso

del acceso a la información, un derecho reconocido en el artículo 6 de la Constitución.

1. Breve introducción al gasto público

Es necesario hacer algunos comentarios sobre el gasto público en México en general, ya que existen problemas que atraviesan a las diferentes instituciones del gobierno, y de los cuales el INM no está exento. Un eje de análisis es la falta de un enfoque de derechos humanos, tanto en la programación del gasto como en la rendición de cuentas.

Como ya se vio en el capítulo anterior, los derechos de personas privadas de la libertad y de personas migrantes incluyen los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). El Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en su Artículo 2 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966) establece tres obligaciones muy concretas para los Estados, que tienen que ser comprendidas en su conjunto, relacionadas con los recursos financieros necesarios para la realización de los DESC. Éstos son: adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, el cumplimiento progresivo y la prohibición de discriminación. Para entender como estas obligaciones se relacionan con la detención migratoria en México, es importante explicar el significado de cada una.

En la introducción de "Artículo 2 y presupuestos públicos", De la Mora (2014) enuncia que:

(l)a importancia de las obligaciones del artículo 2 del PIDESC radica en que el presupuesto es el instrumento de política más amplio y comprensivo del actuar de un gobierno. Más allá de discursos y planes, el presupuesto ayuda a identificar cuáles son las prioridades reales de las administraciones en turno. Además, el presupuesto afecta a toda la población, particularmente a la población en situación de vulnerabilidad en cuanto al cumplimiento de sus

derechos. Es posible afirmar que una política o marco de derechos que no tenga una asignación presupuestaria difícilmente se concretará en la realidad. (2014, p. 5).

El mismo documento da cuenta de como el Comité DESC a través de informes, recomendaciones y observaciones generales ha dado mayor claridad a los Estados sobre cómo deben ser interpretadas estas obligaciones.

Para determinar si los Estados cumplen con el máximo de los recursos disponibles, se debe tomar en cuenta si se ha dado la debida prioridad a las áreas relacionadas con los DESC en el presupuesto público. Por otro lado, evaluar si se ha gastado de manera eficiente y eficaz (por ejemplo, si no se ha gastado en artículos no esenciales, si hubo subejercicio o si se han comprado bienes o servicios de amigos a precios inflados). Para asegurar la realización progresiva de los DESC se debe evaluar si las medidas han mejorado las condiciones de las personas en la práctica. Además, antes de hacer recortes en el presupuesto para áreas relacionadas con esos derechos, se deben buscar alternativas. La prohibición de la discriminación en la asignación de recursos es particularmente relevante para el caso que nos preocupa de migrantes privados de la libertad, ya que conlleva una obligación inmediata. Es decir, un trato discriminatorio no se puede justificar mediante la falta de recursos y se deben considerar acciones afirmativas, aunque éstas tengan un impacto en el presupuesto general, para avanzar hacia un gasto con mayor igualdad.

Sobre el caso mexicano, De la Mora escribe:

Las modificaciones legales (la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011) no se han visto materializadas en políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y, menos aún, en presupuestos que busquen materializar explícitamente estos derechos. Por el contrario, la racionalidad imperante en el actuar gubernamental en México sigue siendo la eficiencia, eficacia y economía en la adquisi-

ción de los insumos y la provisión de bienes y servicios sin tomar en consideración otros elementos como la pertinencia, la subsidiariedad o las obligaciones del Artículo 2 del PIDESC: usar el máximo de los recursos disponibles para avanzar progresivamente y sin regresiones en el avance de los derechos humanos, sin discriminación de ningún tipo. (p. 5)

Fundar durante varios años ha hecho el ejercicio de revisar, junto con organizaciones aliadas, los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y ha hecho propuestas de reorientación presupuestaria, tomando en cuenta los criterios arriba mencionados. Por ejemplo, pidió mayor presupuesto para salud materna, para pequeños productores del campo y para la protección de derechos de personas migrantes y refugiadas. Al mismo tiempo, alertó sobre gastos excesivos en áreas como la publicidad oficial, que también es conocida como la compra de espacios en medios de comunicación por el gobierno con el fin de informar a la ciudadanía, pero que en la práctica es usada para promover la imagen de políticos o para anunciar logros de los gobiernos en turno. La publicidad oficial, además de ser un gasto millonario poco transparente e ineficiente, restringe la libertad de expresión, porque algunos medios de comunicación dependen de este recurso financiero para subsistir ("censura sutil").⁶⁸ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el 15 de noviembre de 2017 al Congreso de la Unión reglamentar el artículo 134 en materia de publicidad oficial, mediante una ley, antes del 30 de abril de 2018. Después de un proceso legislativo caracterizado por irregularidades, en mayo de 2018 se publicó una Ley General de Comunicación Social que incumple con los criterios de la sentencia de la SCJN y busca institucionalizar malas prácticas.⁶⁹

Por último, en el ejercicio de rendición de cuentas sobre el gasto del gobierno mexicano todavía persisten varios retos, uno de los cuales es la falta de un enfoque de derechos humanos. Cada vez existe más información pública sobre el gasto, un

⁶⁸ Ver las campañas "Nuestro PEF 2018" en <http://fundar.org.mx/nuestropef2018/>, "Exige mejor presupuesto", en <http://curul501.org/exige-mejor-presupuesto/> y "Las 10 faltantes del presupuesto de 2015" en <http://fundar.org.mx/las-10-faltantes-del-presupuesto-2015/?ID=>.

⁶⁹ Promulga EPN #LeyChayote, pese a críticas por sus deficiencias", 11 de mayo de 2018. Ver: <https://aristeguinoticias.com/1105/mexico/promulga-epn-leychayote-pese-a-criticas-por-sus-deficiencias/>

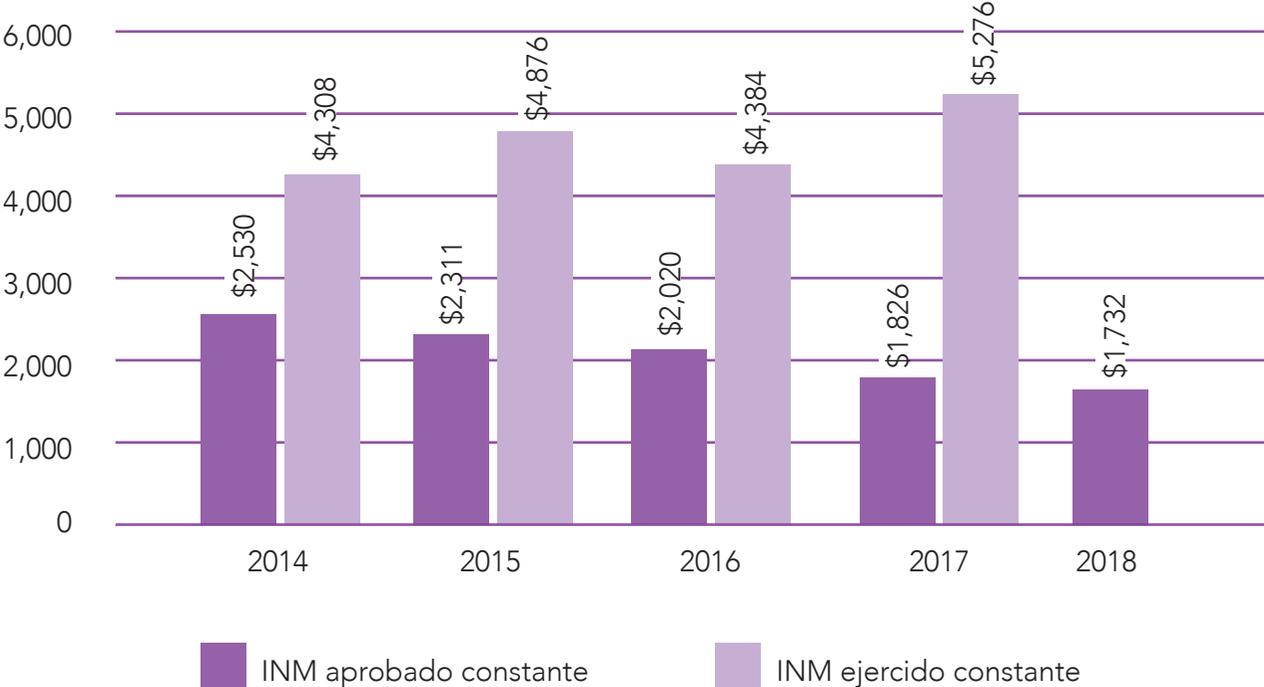
ejemplo es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pone a disposición del público las bases de datos correspondientes a la cuenta pública en su portal de transparencia presupuestaria. Esta información está clasificada en una “clave presupuestaria”, en la cual se distinguen capítulos de gasto de acuerdo con su función, como servicios personales, materiales, generales, transferencias, etc. Esto tiene mucha utilidad para cierto tipo de análisis, pero es complejo al momento de aplicarle el enfoque de derechos humanos. Por otro lado, la Ley General de Transparencia y Acceso a Información Pública (LGTAIP) de 2015 establece obligaciones para que las dependencias publiquen cierta información relacionada con los recursos financieros, como los contratos que celebran con prestadores de servicios. Sin embargo,

todavía hay retos en cuanto cumplimiento cabal de dichas obligaciones.

2. La naturaleza del presupuesto del INM como un obstáculo para gastar mejor

En años recientes, el presupuesto del INM ha sido entre 2,530 y 1,732 millones de pesos (con una tendencia a la baja) y su gasto ha sido entre 4,308 y 5,276 millones de pesos. De este dato surgen varias preguntas, como: ¿es mucho o es poco dinero? y ¿por qué se gasta mucho más de lo que se le asigna? A la primera pregunta la respuesta es: depende de cómo se gasta. En primer lugar, tratamos de explicar por qué el presupuesto ejercido por el INM es más alto que el asignado.

Gráfico 1. Comparativo entre el presupuesto aprobado y ejercido del INM (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del PEF, la Cuenta Pública y estadísticas oportunas de la SHCP (en pesos constantes de 2018).

Al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cámara de Diputados asigna al INM sólo una parte de los recursos públicos con los que cuenta la institución durante el ejercicio fiscal. La parte asignada desde el PEF corresponde a los servicios personales del INM, toda vez que en el presupuesto inicial no se contempla ningún monto para gastos de operación. Estos últimos llegan en el transcurso del año a través de modificaciones al presupuesto original, que se concentran en los últimos tres cuatrimestres del año, con el monto más elevado generalmente en diciembre. Esto es así porque el INM genera ingresos propios, cobrando derechos por servicios migratorios; es decir, las personas migrantes al realizar un trámite ante el INM pagan cuotas establecidas en la Ley Federal de Derechos (LFD), la cual cada año es reformada para adecuar los montos. Los artículos del 8 al 18 de la LFD corresponden a los servicios migratorios (Congreso de la Unión, 31 de diciembre de 1981).

Por un lado, puede ser poco práctico para el propio INM no tener certeza sobre el presupuesto con el cual contará para sus gastos de operación al inicio del ejercicio fiscal. Tomando en cuenta los elementos anteriormente mencionados en relación con los DESC, es sumamente ineficiente el hecho de que su gasto se concentre al final del año fiscal, ya que, de esta manera, se gasta rápidamente sin poder analizar los gastos a profundidad. Por otro lado, también es un hecho que una parte considerable del gasto del INM - es decir todo lo correspondiente al gasto operativo - actualmente no pasa por ninguna discusión en la Cámara de Diputados, mientras que se supone que la negociación presupuestaria debe funcionar como un candado democrático. Además, las dependencias, para llegar a los montos que se incluyen en Proyecto del PEF que se entrega a la

Cámara de Diputados, tienen que haber realizado un ejercicio previo de planeación que, al parecer, no es necesario en el caso del INM.

Es importante aclarar algunos posibles malentendidos sobre el cobro de derechos por servicios migratorios, especialmente sobre el destino de los ingresos que se obtienen, algo regulado en el Artículo 18-A de la LFD,⁷⁰ que estipula que de los ingresos correspondientes a los derechos pagados para la expedición de visas de turista (art. 8-I de la LFD), 20% se destina al INM y 80% al Consejo de Promoción Turística de México (CPTM). El propio INM y otros actores políticos han dicho que esto es “injusto” para el INM, argumentando que es necesario aumentar el porcentaje que se le destina, para que éste tenga mayor presupuesto. Es imposible defender este argumento por varios motivos y es necesario deconstruirlo ya que es engañoso.

En primer lugar, el INM recibe numerosos otros ingresos por derechos migratorios: todos aquellos que no corresponden a la visa de turista sino a otros trámites. En efecto, la división proporcional entre el INM y el CPTM no aplica a los ingresos obtenidos por la expedición de la condición de visitante, de residente temporal, de residente permanente, y tampoco a las cuotas para la recepción y el estudio de todos estos trámites y la renovación o reposición de documentos, por ejemplo. El monto recaudado por medio de estos otros trámites se destina a diferentes conceptos de gasto, y aunque la LFD no especifica cuales, es claro que el INM es el principal receptor de estos otros ingresos.⁷¹ La siguiente información, con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados sobre los ingresos por servicios migratorios, revela que del monto total recaudado en 2015 (6,775 millones de pesos), 3,809 mdp se destinaron al CPTM (56%) y 2,966 mdp al INM (44%).⁷²

⁷⁰ Artículo 18-A. Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido en la fracción I del artículo 8o. de la presente Ley, por lo que se refiere a los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, se destinarán en un 20% al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona, y en un 80% al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país, el cual transferirá el 10% de la recaudación total del derecho al Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los estudios, proyectos y la inversión en infraestructura que éste determine con el objeto de iniciar o mejorar los destinos turísticos del país.

⁷¹ El segundo párrafo del Art. 18-A de la LFD establece: “Los demás ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en esta Sección, serán destinados a programas de modernización, equipamiento e infraestructura para mejorar el control fronterizo en la línea divisoria internacional del sur del país y a mejorar las instalaciones, equipos, mobiliario, sistemas y la calidad integral de los servicios en materia migratoria que presta el Instituto Nacional de Migración.”

⁷² Respuesta del Centro de Estudios sobre Finanzas Públicas a la solicitud de información CEPF/IFO/187/2016 sobre comentarios a la iniciativa que reforma los artículos 18-A de la LFD y 19 de la Ley de Migración presentada por la Senadora Ana Gabriela Guevara Espinosa del Grupo Parlamentario del PT.

DERECHOS DE MIGRACIÓN RECAUDADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN 2014-2015 (PESOS)

AÑO	CONSEJO DE PROMOCIÓN	INM
2014	2,954,747,864.0	2,562,093,965.8
2015	3,808,948,918.6	2,966,247,187.6

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Instituto Nacional de Migración

En el informe de Auditoría Financiera y de Cumplimiento 15-5-04K00-02-0017 de la Cuenta Pública de 2015, la ASF reporta montos similares de ingresos obtenidos. Al auditar el monto correspondiente a las visas de turista en ese año (4,790 mdp), la ASF señala algo preocupante: sólo se conoce el destino –sin detalle de los servicios proporcionados en materia migratoria- del monto de las ampliaciones autorizadas por la SHCP, por lo que existen 2,011 mdp cuyo destino se desconoce. Menciona que este monto fue destinado a financiar otros conceptos generales del gasto del PEF, sin señalar cuales. La ASF menciona abiertamente que la SHCP no cumple la ley, pues realiza ampliaciones por un monto menor a lo que se recauda, cuando la LFD indica claramente cual debe ser el destino de los recursos. En su dictamen concluye:

[...] la Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir opinión sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables al entero, cobro, comprobación, registro

contable y presentación en la Cuenta Pública del pago de los derechos por servicios migratorios que presta el Instituto Nacional de Migración, ya que considera que la información generada por el instituto no permite la comprobación del monto y entero de dichos pagos ni identificar un posible daño al fisco federal.

Otro motivo para cuestionar el argumento citado sobre los ingresos por servicios migratorios es que no está claro para que usan tanto el INM como el CPTM el dinero recaudado. Lo que se puede saber es que ambos gastan cantidades considerables en publicidad oficial, que como ya se destacó es un gasto en general poco transparente e ineficiente. Según datos del Sistema de Comunicación Social (COMSOC),⁷³ una base de datos gestionada por la Secretaría de Función Pública, el INM gastó 31.31 millones de pesos en publicidad oficial en 2015 y 32.75 mdp en 2016. El CPTM en 2015 gastó 487.44 mdp y 825.78 mdp en 2016 en publicidad oficial.

Tabla XX. Gasto en publicidad oficial
(Cifras en millones de pesos)

AÑO	INM	CPTM
2015	31.31 mdp	487.44 mdp
2016	35.38 mdp	825.78 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Comunicación Social (cifras en pesos constantes de 2017).

⁷³ Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>

En el caso del INM, se desconoce si esos recursos son bien aprovechados o no, ni de qué forma la información que se publicita con este dinero contribuye a la garantía de derechos de personas migrantes. En el caso del CPTM, se podría pensar que promoviendo a México como destino turístico podrían llegar más turistas al país, lo cual se convierte en más ingresos por cobro de derechos por servicios migratorios. Sin embargo, tampoco existe evidencia de esto.

Por último, sería importante poder conocer qué sucede con los ingresos destinados “para mejorar el control fronterizo en la línea divisoria internacional del sur del país”, como indica el segundo párrafo del Art. 18-A de la LFD. Cualquier discusión sobre el destino de los ingresos por servicios migratorios tendría que tomar en cuenta los elementos aquí expuestos; las propuestas de reformas que dejan fuera estos elementos probablemente sólo abonan a la falta de transparencia y la discrecionalidad en el manejo de estos recursos.

Pese a que no se puede conocer la distribución exacta ni el destino del total de los ingresos por servicios migratorios, es claro que el INM, además del CPTM, es el beneficiario principal. Gracias a estos ingresos, pudo gastar entre 4,000 y 5,000 mdp en los años recientes. Un estudio de Fundar reveló que el INM destinó 82% de su presupuesto total a actividades de gestión y control migratorio, un dato que se analizará con más detalle en siguiente apartado. En ese estudio ya se advertía que la naturaleza del presupuesto del INM es problemática en el ámbito de poder garantizar derechos (Córdova, 2013).

La discusión sobre el presupuesto del INM no es si los 4,000 o 5,000 mil mdp con los que ha contado el INM en años recientes “alcanzan o no” para garantizar derechos, sino se debe cuestionar cualquier iniciativa que busca aumentar todavía más los recursos del INM, y más cuando se condiciona el disfrute de los derechos humanos de las personas migrantes. Si la misma naturaleza del presupuesto del INM no permite siquiera una planeación transparente y un ejercicio eficiente de los recursos, es imposible priorizarlos en relación con los DESC y conocer si los planes o medidas tendrán algún beneficio para las personas migrantes. La naturaleza compleja del presupuesto del INM se convierte en sí misma en un obstáculo para garantizar derechos.

3. Un acercamiento al gasto para la detención migratoria

Existe poca información certera sobre lo que se gasta en la detención migratoria en México, lo cual se origina en la falta de transparencia, que se convierte en un problema al momento de exigir medidas para mejorar las condiciones para las personas migrantes detenidas, así como en una limitante para el debate público en general sobre esta faceta de la política migratoria.

Los documentos públicos sobre el presupuesto del INM no cuentan con el desglose necesario por la naturaleza de la información presupuestaria y también porque el INM no cumple con sus obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP. Si bien se han realizado algunos estudios por parte de la sociedad civil, se ha tenido que recurrir a solicitudes de información y recursos de revisión, y lo que se ha podido esclarecer sobre el gasto en la detención de migrantes es escaso. Es importante contar con más información pública y con desgloses más detallados y profundos, ya que, al recibir comentarios sobre las condiciones de las Estaciones Migratorias, el INM ha justificado su inacción con la falta de presupuesto. Este capítulo no podrá resolver del todo el problema de la falta de información certera, pero aporta nuevos elementos a la discusión.

3.1. Estudios existentes sobre el presupuesto del INM

Hace 10 años Sin Fronteras identificó por primera vez la necesidad de analizar la detención migratoria en relación con el presupuesto público, señalando en su informe de monitoreo de 2007-2009 (Sin Fronteras, 2010) una falta de transparencia en cuanto a la información disponible.

En 2013 se publicó el estudio *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración* de Fundar, que destacó por primera vez la naturaleza problemática del presupuesto del INM. Dicho estudio también reveló que la mayor parte de los recursos del INM - el 82% - se canalizó hacia actividades relacionadas con la gestión y el control migratorio. El estudio, realizado en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y en colaboración con la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Función Pública y el INM, contrasta ese

porcentaje con los montos canalizados a operar programas de protección a migrantes (11%) y el monto destinado directamente a migrantes (1%).

Para la construcción de nuevas estaciones migratorias y otras actividades relacionadas con reparaciones se destinó 6% del presupuesto total del INM en 2011. A pesar de su enfoque innovador, se empleó una metodología que no buscaba necesariamente dar cuenta de todos los gastos relacionados con la detención de migrantes, lo cual todavía sigue estando pendiente.

En el informe *Personas en detención migratoria en México* (Consejo Ciudadano del INM, 2017) se expresa preocupación por la falta de transparencia y rendición de cuentas en las licitaciones para algunos servicios contratados por el INM, como la alimentación y el traslado de las personas detenidas. Se hace la recomendación específica al INM de "tomar medidas políticas y administrativas para que el INM cumpla sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a información pública, específicamente en relación con la divulgación del uso de los recursos públicos y la contratación de servicios privados requeridos para el funcionamiento de las estaciones y estancias, tal es el caso de los servicios de seguridad privada, alimentos, transporte, etc." Además, dicho informe confirma la práctica del INM de justificar su inacción para mejorar las condiciones de las estaciones migratorias y los servicios que ahí se ofrecen por medio de la falta de recursos monetarios.

El estudio *En el umbral del dolor: acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias* se emplea una metodología interesante, que compara los montos de algunas partidas presupuestales vinculadas con la detención migratoria a través de los años. Así, se reveló una disminución en el gasto para medicamentos y suministros médicos entre 2013 y 2015, mientras que en el mismo periodo se registra un aumento en el gasto para alimentación. Problematisando este rubro, se señala

que falta información detallada para poder valorar la calidad del servicio:

...según información proporcionada, el INM gastó un total de \$476,472,474.59 pesos en alimentos durante los últimos tres años; sin embargo, no cuenta con los presupuestos por estación migratoria y, sólo en 2015, firmó un total de 27 contratos para prestar este servicio y cinco convenios modificatorios. Aunque se desconoce el presupuesto estimado que el INM impone a estas empresas para proporcionar tres comidas al día a cada persona detenida, es imposible hacer un cálculo a partir del número de detenciones realizadas y el presupuesto ejercido por año, ya que el periodo de detención es altamente variable y ésta puede prolongarse por tiempo indefinido o, en otros casos, tratarse de una deportación inmediata. (Instituto para la Seguridad y la Democracia - INSYDE, 2017, p. 37)

3.2. Una propuesta para transparentar el gasto en las estaciones migratorias

Para la elaboración de este informe, a través de solicitudes de información pública, se pidió al INM información sobre la capacidad de algunas estaciones migratorias (Querétaro, San Luis Potosí y "Las Agujas" en la Ciudad de México), los gastos para algunas partidas presupuestarias y los contratos con los proveedores. Los resultados fueron variados y los procesos para acceder a la información laboriosos, porque en ningún caso el INM entregó la información en primera instancia.

En cuanto a la capacidad, se solicitó información sobre las mismas estaciones. Después de ganar el recurso de revisión,⁷⁴ se recibieron tres fichas técnicas y oficios con algunas cifras sobre la ocupación promedio de los lugares. A manera de ejemplo, se reproduce aquí la ficha entregada de "Las Agujas". Todos los documentos entregados están disponibles en la página <http://migracionytransparencia.org/>.

⁷⁴ Solicitud de información 041110036917, recurso RRA 7986/17.

Estación Migratoria DISTRITO FEDERAL

Datos de contacto	Delegación Federal	Distrito Federal
	Dirección	Calle Agujas s/n, esq. con Calle Jacarandas, Col. El vergel, Del. Iztapalapa
	Teléfono	5037 0060
	Red de voz	32512
	Correo electrónico	guardiaemdf@inami.gob.mx
	Encargado de la estación	Lic. Gerardo Gil Mojica
	Enlace administrativo	C.P. Blanca Griselda Carrera Medrano
	Fecha última supervisión	Marzo 2012

Datos de la instalación	Capacidad total de alojamiento	430
	Estancia para hombres	270
	Estancia para mujeres	112
	Estancia para menores (capacidad)	22
	Estancia para familias (capacidad)	20
	Estancia común (capacidad)	Patio hombres 450 m ² aprox. Patio hombres 250 m ² aprox. Patio hombres 265.29 m ² aprox. Patio "A" vulnerables 185.55 m ² aprox.
	Área de aislamiento (capacidad)	6 (En estancia de hombres)
	Superficie del terreno	10,092.36 m ²
	Superficie construida	4,234.40 m ²
	Propiedad del inmueble	Inmueble propio
	En caso de ser arrendado favor de indicar el nombre del propietario	No aplica
Costo renta mensual	No aplica	

Área para el resguardo de pertenencias	Si	✓	No
Área de comedor		✓	
Área de cocina		✓	
Área de intendencia		✓	
Área de oficinas administrativas		✓	
Área de oficinas derechos humanos		✓	

En cuanto a los montos destinados a algunas partidas (gas, luz, agua, alimentos, servicios de vigilancia y otros) para esas mismas estaciones migratorias, el INM negó la información por no contar con el desglose solicitado. Sólo en el caso de los servicios de vigilancia se obtuvieron datos reveladores, después del recurso de revisión.⁷⁵ En el caso de la delegación del INM en la Ciudad de México, se respondió aclarando que en 2016 existió un convenio con el Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial Bancaria y Comercial del Valle de Cuautitlan-Textcoco, que forma parte del cuerpo de seguridad auxiliar del Estado de México, por un monto de 51 millones de pesos. Se especificó que dicho monto era el total para tres locaciones, pero que para “Las Agujas” se gastaron 36 millones de pesos. Se entregó el contrato completo en versión pública, toda vez que el despliegue operativo se clasificó como información reservada.

En cuanto a los contratos, se obtuvieron los de las mismas tres delegaciones del INM con proveedores de alimentos, mismos que reportan nombres de empresas, montos y precios unitarios de las comidas, y además incluyen anexos técnicos detallados.⁷⁶ Por ejemplo, la delegación del INM en la Ciudad de México en 2016 celebró dos contratos con la empresa Rico Grupo Gastronómico S.A. de C.V., por montos abiertos entre 10 y 25 millones de pesos para el contrato principal (CS/INM/014/2016) y otros dos de 5 millones de pesos para el contrato modificatorio (CVS/INM/016/2016). Los precios de un desayuno, una comida, una cena y un box lunch varían entre \$53.94 y \$55.21 pesos con IVA incluido. El contrato principal cuenta con un anexo técnico de 20 páginas, con especificaciones sobre los menús, las porciones, la higiene, el stock, la preparación y detalles de entrega, entre otros.

Si bien este ejercicio reveló muchos datos que no habían estado disponibles anteriormente, no fue suficiente para poder estimar el monto de los gastos de la operación de las estaciones migratorias, ni siquiera para una sola EM, como “Las Agujas” en la Ciudad de México, una instalación enteramente dedicada a la detención. Es necesario que se haga pública la información detallada sobre el gasto para las estaciones migratorias, lo cual adicionalmente permitiría desmitificar el argumento falso según el cual no hay presupuesto para mejorar las condiciones o implementar otras recomendaciones, por ejemplo, medidas alternativas a la privación de la libertad.

Para estimar cuantos recursos se gastan en la detención migratoria en México, es necesario identificar todas las partidas presupuestarias vinculadas a esta práctica del INM. Para este fin, es importante recordar que la clave presupuestaria es la misma para toda la administración federal, de modo que ninguna partida es exclusiva del INM o de las estaciones migratorias. Por tanto, no se puede conocer el porcentaje de los montos reportados que el INM se destina a las estaciones migratorias, sin un reporte explícito del INM en este sentido. En algunos casos es evidente que se destina una parte o la mayoría de la partida a las estaciones migratorias, como en el caso de medicinas y alimentos, como ya señaló INSYDE (2017) en su estudio sobre salud. En el caso de alimentos, aunque probablemente casi todos los recursos se gastan en las estaciones migratorias, una pequeña parte de la partida se destina a migrantes repatriados.

La siguiente tabla muestra una selección de partidas presupuestarias relevantes para las estaciones migratorias (no exhaustiva):

⁷⁵ Solicitud de información 041110035417, recurso RRA 7984/17. La resolución de otros recursos (RRA 7982/17 y RRA 7983/17 está pendiente).

⁷⁶ Solicitud de información 041110037017, recurso RRA 7988/17.

Tabla 8. Partidas presupuestarias para estaciones migratorias

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	PARTIDAS	DESCRIPCIÓN	VÍNCULOS CON ESTACIONES MIGRATORIAS ⁷⁷
1000	Servicios personales	Varias	Sueldos, prestaciones, compensaciones, etc.	Parcial
2000	Materiales y suministros	22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras	Mayoría / casi el total
		25301	Medicinas y productos farmacéuticos	Mayoría / total
		25401	Materiales, accesorios y suministros médicos	Mayoría / total
		27501	Blancos y otros productos textiles, excepto prendas de vestir	Mayoría / total
3000	Servicios generales	31101	Servicio de energía eléctrica	Parcial
		31201	Servicio de gas	Parcial
		31301	Servicio de agua	Parcial
		32210	Arrendamiento de edificios y locales	Parcial
		33801	Servicios de vigilancia	Parcial
		35101/2	Conservación y mantenimiento de inmuebles	Parcial
		35801	Servicios de lavandería, limpieza e higiene	Mayoría / total
		35901	Servicios de jardinería y fumigación	Parcial
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	44101	Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria	Mayoría / total
		44102	Gastos por servicios de traslado de personas	Mayoría / total
5000	Bienes muebles inmuebles e intangibles	Varias	Depende de si se construyeron nuevas Estaciones Migratorias o no	Parcial
6000	Inversión pública	Varias	De acuerdo con la construcción de nuevas estaciones migratorias	Parcial

Fuente: elaboración propia con información del Clasificador por Objeto de Gasto 2016 (SHCP).

⁷⁷ El monto de la partida se destina de manera parcial, en su mayoría o totalmente a las estaciones migratorias.

4. Reflexiones finales: transparentar el gasto público y adoptar un enfoque que priorice los derechos económicos, sociales y culturales.

La principal propuesta que se hace en este apartado es que el INM transparente la información necesaria para conocer el gasto en la detención migratoria en México, usando la metodología que identifica todas las partidas vinculadas y dentro de estas partidas el monto específico destinado a cada una de las estaciones migratorias, además de facilitar el acceso a todos los contratos celebrados por servicios relacionados con las mismas. Sólo así será posible priorizar los gastos relacionados con los DESC, identificar gastos no esenciales o ineficientes y gastar mejor.

Aquí se refieren algunos datos sobre el gasto en servicios personales (principalmente sueldos) que se pueden conocer a través de la información pública actualmente disponible. Una manera de acercarse al gasto para el personal es revisando los directorios y la estructura orgánica en la Plataforma Nacional de Transparencia. Esto permitió identificar 71 puestos vinculados directamente con las estaciones migratorias, que corresponden al sector central y 11 delegaciones del INM en las entidades federativas. Tomando en cuenta el nivel salarial de los 71 puestos identificados, se estima un gasto en personal de alrededor de 23 millones de pesos. El gasto total en el personal vinculado a la detención de migrantes probablemente sea mucho mayor que 23 millones de pesos, por tres motivos:

1) En las 21 delegaciones restantes no es posible identificar el personal dedicado específicamente a las estaciones migratorias y estancias provisionales, a pesar de que existan estaciones y estancias en esas entidades federativas atendidas por fun-

cionarios del INM. Esas funciones están incluidas en otros puestos, como las subdelegaciones y direcciones de control.

2) Los directorios públicos solo cuentan con información sobre 1,416 puestos del INM, mientras que esta última cuenta entre 5 y 6 mil agentes (el PEF 2018 indica 5,797 plazas). Además, el gasto total en el capítulo de servicios personales del INM fue de 1,500 millones de pesos en 2016 (Cuenta Pública 2016), un monto que sólo se explica si existen entre 5,000 y 6,000 funcionarios. La alta rotación de personal por la supuesta “limpieza” de agentes acusados de corrupción, a través de evaluaciones y nuevos ingresos (Robles de la Rosa, 4 de agosto de 2016), dificulta saber cuántas personas trabajan en el INM en cada periodo y cada lugar, lo cual es, desde luego, otra falta de transparencia.

3) Además del personal en la nómina del INM, en las estaciones migratorias también trabajan personas subcontratadas por el INM, como agentes de seguridad privada y otros prestadores de servicios, que no aparecen en los directorios públicos.

En las bases de datos de la SHCP se encontraron algunos datos sobre el gasto en servicios subcontratados por el INM vinculados con las estaciones migratorias. Las partidas revisadas son las de alimentos (22102), servicio de vigilancia (33801) y traslados (44102), ya que representan gastos considerables. En el caso de servicios de vigilancia se pudo constatar cierta incongruencia entre dichos datos y los que aparecen en los contratos obtenidos por solicitudes de información pública.

El siguiente comparativo muestra que los tres rubros mencionados representan gastos millonarios:

2016	22102 Alimentos	33801 Servicios de vigilancia	44102 Traslados de personas
Total	\$ 181,861,519	\$ 199,354,576	\$ 333,433,858
Ciudad de México	\$ 20,502,081	\$ 51,191,250	\$ 77,311,994
San Luis Potosí	\$ 5,994,534	\$ 503,926 (\$963,286)	\$ 4,215,255
Querétaro	\$ 1,099,202	\$ 231,663 (2,196,000)	\$ 488,646

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2016. Entre paréntesis se observan los montos tomados de los contratos.

Es importante tomar en cuenta que el gasto en servicios de vigilancia no se destina completamente a las estaciones migratorias, ya que también puede ser parcialmente destinado a las oficinas administrativas de las delegaciones del INM. En este caso particular, los montos de los contratos no siempre coincidieron con la información de la Cuenta Pública. Ya se mencionó que en el caso de la Ciudad de México la empresa que el INM contrata es el Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria y Comercial del Valle Cuautitlán-Texcoco, igual que en Querétaro. Sin embargo, en el caso de Querétaro el monto del contrato es más alto que el reportado en la Cuenta Pública, ya que asciende a \$2,196,000 pesos. En el caso de San Luis Potosí, existen dos contratos, que suman un monto de 963,286 entre las empresas ASPE Vigilancia y Protección Patrimonial S.A. de C.V. y Corporación de Instalación y Servicios Internos Empresariales S.A. de C.V., dato que tampoco coincide con la Cuenta Pública. Realizando estos ejercicios es posible evidenciar los gastos millonarios relacionados con servicios subcontratados por el INM, una forma de gastar poco transparente, como ya fue advertido en los informes del Consejo Ciudadano del INM y de INSYDE.

La operación de las estaciones migratorias del INM representa un gasto millonario de recursos públicos, que además es ineficiente y poco transparente. Para que se pueda realizar un cálculo más

preciso de lo que cuesta la detención migratoria en términos monetarios, y para otorgar más peso a estos ejercicios ciudadanos se requiere de la colaboración del INM y su compromiso con la transparencia. Si bien aspiramos a que existan alternativas y a que la detención migratoria se elimine gradualmente, esto requiere un cambio de paradigma en la política migratoria mexicana; mientras tanto, la detención es una realidad que sufren miles de personas migrantes, por lo cual urge empezar a reorientar el gasto para garantizar los derechos de las personas migrantes detenidas.

En los últimos cuatro años, el presupuesto del INM ha sido entre 2,300 y 1,700 millones de pesos y su gasto ha sido entre 4,308 y 5,276 millones de pesos. Esta brecha inusitada existe porque al aprobar el PEF se asigna solo una parte del presupuesto del INM: los servicios personales. Durante el transcurso del año el INM recibe más presupuesto para sus gastos de operación, algo que se explica por el cobro de derechos por servicios migratorios. Esto no permite una planeación transparente y tampoco un ejercicio eficiente de los recursos, de manera que es imposible priorizar el gasto en relación con los DESC y conocer si los planes o medidas tendrán algún beneficio para las personas migrantes. Así, **la naturaleza compleja del presupuesto del INM representa en sí misma un obstáculo para garantizar derechos.**

CAPÍTULO IV

HACIA UNA POLÍTICA DE NO-DETECCIÓN EN MÉXICO

Por Joselin Barja - Consultora e Irazú Gómez - Sin Fronteras

1. Breve recuento sexenal de la detención migratoria en México

En el sexenio de Enrique Peña Nieto la política migratoria ha estado marcada por una narrativa retórica y caracterizada por eufemismos, acompañada de la implementación de programas violatorios a los derechos de las personas migrantes internacionales; es decir, el sexenio que termina ha reflejado su opacidad e indiferencia ante los pronunciamientos internacionales y ante los retos del dinámico contexto migratorio.

Si bien la política migratoria en México durante los últimos años ha estado marcada por declaraciones públicas y pronunciamientos que incorporaron los derechos humanos en el plano discursivo, en la práctica ha sido una administración que ha consolidado la detención, como lo demuestra el hecho de que por primera vez México haya expulsado más migrantes a Centroamérica que el gobierno de los Estados Unidos (Foley, 12 de noviembre de 2015; Meléndez, 14 de octubre de 2015; Badillo, 4 de Febrero de 2017).

En aras de proteger la seguridad nacional, el escenario de agresiones contra civiles en México no cesa. Si bien en México no existe un conflicto interno oficialmente reconocido, la llamada "guerra contra el narcotráfico" ha generado un contexto de violencia generalizada con efectos graves como se indica a continuación. Las personas migrantes no están exentas de estas formas de violencia como lo han denunciado distintos grupos de defensores de derechos humanos.

La "guerra contra el narcotráfico" iniciada el sexenio anterior por Felipe Calderón nos entrega, doce años después, la factura de ser una guerra equiparable a un conflicto armado, según lo declara la Organización Mundial de la Salud (Soto-

mayor, 18 de mayo de 2017). En los últimos seis años, México fue considerado por primera vez como el segundo país más letal en el mundo según investigaciones de The International Institute for Strategic Studies⁷⁸ (IISS, 2017), y el 2017 se marcó como el año más violento.

En este contexto, se vuelve alarmante que el sexenio peñista concluya su mandato con el récord de mayor violencia en las últimas décadas y sin reconocimiento oficial de ello. El 2017 se configura como un año crítico en nuestra historia reciente, aun sólo contemplando las cifras oficiales. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, encargado de proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Seguridad Pública, reporta en sus estadísticas una tendencia creciente en el número de víctimas de homicidio a nivel nacional: 35,943 en 2014, 36,429 en 2015, 40,017 en 2016 y 46,750 al cierre del año pasado (2017a, 2017b, 2017c, 2018).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su informe sobre desaparición y fosas clandestinas en México (CNDH, 2016) declara tener un registro de 312 víctimas de desaparición en México, de las cuales 232 son hombres y 80 mujeres, y del total, seis son niños y dos niñas. Al mismo tiempo, la CNDH reconoce que este número podría estar alejado de la realidad, por lo cual es necesario prestar especial atención en la desaparición de este sector poblacional, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad como defensores, periodistas, indígenas, migrantes, menores de edad y personas con discapacidad.

Se sabe también que en el caso de muchas víctimas de violación a derechos humanos, los perpetradores son agentes de los cuerpos de seguridad pública, y que el despliegue militar en las calles, a partir de 2006, únicamente profundizó la violen-

⁷⁸ El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, IISS por sus siglas en inglés, es una institución con liderazgo mundial y cobertura en varios puntos del planeta dedicada al análisis de la seguridad global, los riesgos políticos y el conflicto militar.

cia en el país y el precario acceso a la justicia. Las autoridades militares impiden o retrasan las investigaciones dirigidas a condenar a soldados que cometen violaciones a derechos humanos (The Washington Office on Latin America - Wola, 2017).

Diversas problemáticas se han exacerbado, y permanecen en la opacidad porque los datos oficiales y los recabados por la sociedad civil están lejos de coincidir. El registro oficial de 855 fosas clandestinas en el país de 2007 a 2016 (CNDH, 2016) dista del registro de 1075 fosas documentadas por sociedad civil y académicos en el periodo de 2006 a 2014 (Universidad Iberoamericana y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, 2016).⁷⁹

Los índices de feminicidio, además, se han incrementado, pero también en este ámbito las cifras oficiales y los datos documentados por activistas para este sexenio son drásticamente distintos: 1,640 casos de feminicidio oficialmente reportados entre 2015 y 2017 por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017d) frente a 7,404 documentados por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio de 2012 a 2016 (El País, 2018).

Estas cifras están marcadas por la impunidad, un problema histórico extendido en el país, estrechamente vinculado a la falta de acceso a la justicia. De acuerdo con los hallazgos del Índice Global de Impunidad en México 2016 (Universidad de las Américas, Puebla, Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia UDLAP, 2016), México ocupa el lugar número 58 de impunidad a nivel mundial. En nuestro país se denuncian solamente siete de cada 100 delitos, lo cual se debe a la falta de confianza en las autoridades y se vincula con que únicamente 4.46% de los delitos acreditados tienen una sentencia condenatoria: el 95% queda impune.

Todos los temas mencionados afectan la experiencia migrante. Las personas que viajan de forma irregular, al no poder hacer uso de las vías seguras para migrar, se ven forzadas a tomar deci-

siones en las que su vida, su libertad, su seguridad y su integridad están comprometidas de forma constante. Expuestas al clima de violencia, inseguridad e impunidad que priva en este país, son víctimas de los homicidios, feminicidios, desapariciones y agresiones arriba expuestos. A esto se añade su característica de mantenerse en un anonimato aún mayor, ante el temor de ser deportados y debido también al vacío estructural que no permite identificar los pocos casos denunciados.

Sobre los delitos y violaciones de derechos humanos hacia migrantes existe un gran esfuerzo de los grupos de defensores para documentar las cifras negras que no existen en los registros oficiales. La Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) articula el trabajo de albergues, organizaciones y comedores para migrantes, para contar con información sistematizada sobre las personas migrantes y con necesidad de protección internacional que reciben su apoyo. Desde 2014, la Red publica los delitos y violaciones contra migrantes que ha documentado, y en términos generales reporta 2,316 víctimas en 2014, 2,091 en 2015 y 5,298 en 2016 (REDODEM, 2016;2017). Estos datos son significativos, sin contar la cantidad de personas migrantes que transitan fuera de los espacios y redes de albergues y que son víctimas de violaciones a sus derechos.

El balance 2012-2018 resulta contradictorio si se toma en cuenta que, a pesar del saldo rojo humano arriba descrito, la actual administración culmina con la promulgación de una polémica Ley de Seguridad Interior que legaliza la presencia de las fuerzas armadas en los espacios públicos y que deja prever un escenario más complejo de violaciones a derechos y violencia en el país, que afectará a la ciudadanía, a niños, niñas y adolescentes y a las personas extranjeras en México que estén en situación irregular: nada más alejado de las promesas de protección a derechos del inicio de sexenio.

En este recuento cabe recordar que la agenda migratoria, en el arranque del periodo de gobierno peñista, fue precedida por la promulgación de

⁷⁹ Cabe destacar que el informe de la CNDH únicamente registró el número de fosas de las entidades federativas que dieron respuesta a su solicitud de información, ya que hubo estados que fueron omisos.

diversas leyes enmarcadas en el discurso de los derechos humanos que sentaron las bases de las formas de operación que deberían normar el actuar de las autoridades frente a las personas extranjeras en condición irregular. Por lo contrario, 2011 había sido un año emblemático por la emisión de la Ley de Migración, Ley de Refugiados, Apátridas y Protección Complementaria, y principalmente por la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

En este marco legislativo y en la coyuntura de transición de la administración calderonista visiblemente teñida de violencia hacia los civiles, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 adoptó en su agenda la inclusión del discurso de los derechos humanos como parte de su estrategia; concretamente, incorporó una meta nacional para impulsar la paz en México y garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, mientras que en la línea de responsabilidad global se enunció el compromiso de velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en territorio nacional (PND, 2013).

El PND 2013-2018 asevera textualmente:

Debido a su posición geográfica, a México se internan de manera indocumentada alrededor de 140,000 extranjeros al año, principalmente procedentes de Centroamérica, con el objetivo de cruzar hacia Estados Unidos. Diversos factores, que van desde la marginación, la falta de información, la ausencia de una cultura de la legalidad, hasta la proliferación de organizaciones delictivas en la frontera norte de México, han conducido en ocasiones a violaciones de los derechos fundamentales de los migrantes. Por ello es fundamental un nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección a los derechos de los migrantes y sus familias (PND, 2013, p. 96).

Derivado de lo anterior, incorporaría una línea estratégica especial para la población migrante y con necesidad de protección internacional (Estrategia 5.4.5):

Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.

Líneas de acción:

- Implementar una política en materia de refugiados y protección complementaria.
- Establecer mecanismos y acuerdos interinstitucionales para garantizar el acceso al derecho a la identidad de las personas migrantes y sus familiares.
- Propiciar esquemas de trabajo entre las personas migrantes, que garanticen sus derechos así como el acceso a servicios de seguridad social y a la justicia en materia laboral.
- Promover la convivencia armónica entre la población extranjera y nacional, combatir la discriminación y fomentar los vínculos con sus comunidades de origen.
- Implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de migrantes víctimas de tráfico, trata y secuestro, con acciones diferenciadas por género, edad y etnia.
- Promover la profesionalización, sensibilización, capacitación y evaluación del personal que labora en las instituciones involucradas en la atención de migrantes y sus familiares.
- Fortalecer mecanismos para investigar y sancionar a los funcionarios públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos y la comisión de delitos como la trata, extorsión y secuestro de migrantes.
- Crear un sistema nacional único de datos para la búsqueda e identificación de las personas migrantes desaparecidas. (PND, 2013, p. 153-154)

De igual manera, los compromisos citados requerirían de un programa de ejecución particular, por lo que el 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer programa especial en materia migratoria en la historia de México.

El Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018 presentó ideas como "enfoque de política migratoria centrada en el bienestar de la persona", "énfasis en el respeto a los derechos humanos", "seguridad humana" y "compromiso de México en los asuntos globales y regionales" (PEM, 2014, p. 4). El término "seguridad humana" aparece insistentemente en este programa, y se define como "El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres del temor y la miseria. Todas las personas, en particular las más vulnerables, deben tener iguales oportunidades para disfrutar de to-

dos sus derechos y desarrollar plenamente todo su potencial humano.” (PEM, 2014, p. 56).

Esto destaca como una de las grandes contradicciones que marcan la política migratoria en este sexenio en materia de detención. Como lo muestran los diversos monitoreos ciudadanos sobre el tema de estaciones migratorias y la política migratoria vigente en el país, en la actualidad a quien más se detiene y deporta es a la población pobre, la que vive mayores experiencias de violencia y la que está en riesgo de vivir diversas situaciones de desventaja; es decir, la seguridad humana a la que tanto se apela se trastoca sistemáticamente, a través de la restricción del derecho a la movilidad que los Estados efectúan, apelando a su soberanía y la gestión de flujos migratorios. Esto consolida un sistema excluyente, que quebranta el derecho a vivir libre y dignamente, pese a haberse enfatizado en el programa de migración referido.

En la práctica, estas formas excluyentes se materializaron específicamente en la creación del Programa Frontera Sur (PFS) que, sin ser una nueva iniciativa, fue punta de lanza para un periodo marcado por miles de detenciones y deportaciones. El PFS fue presentado a mediados de 2014 con el propósito de “la protección y salvaguarda de los derechos de las personas migrantes y el ordenamiento de los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y seguridad de la región.” (Presidencia de la República, 12 de julio de 2014).

Con la justificación de la seguridad y la protección ante el peligro generalizado de las rutas migratorias, comenzaron los llamados “operativos de rescate”, una cortina de humo para detener y expulsar a miles de personas migrantes. Si bien la práctica de la detención en México está sustentada en el artículo 99 de la Ley de Migración, que dispone que las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria en territorio nacional deberán ser detenidas en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello. Debemos, considerar que la privación de la libertad de las personas migrantes no está contemplada en la Constitución, por lo que resulta inconstitucional y arbitraria tanto en el ámbito nacional como en el derecho internacional.

Lamentablemente, el sexenio marcó un hito al consolidar la detención de personas migrantes como una regla para todos los casos de personas en situación migratoria irregular, sin un análisis previo eficiente capaz de dar respuesta a las personas que requieren algún tipo de protección del Estado Mexicano. Todo esto pese a que el mismo PEM 2014-2018 estableciera el compromiso de brindar atención oportuna a las personas refugiadas.

El saldo, un año antes de concluir este sexenio, es de más de medio millón de expulsiones por situación migratoria irregular: de 2013 a 2017 ocurrieron 686,545 detenciones, de las cuales 18.65% fueron de menores de 18 años, es decir, casi la quinta parte. Del total de detenciones, la mayoría (604,355) concluyó en una devolución al país de origen (Secretaría de Gobernación 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018).

Por primera ocasión una cantidad abrumadora de infantes fueron devueltos a sus países desde México. La detención de la infancia como una práctica violatoria de derechos, la falta de mecanismos apropiados para la identificación de personas que requieren de protección internacional al no poder regresar a sus países, e incluso las prácticas de disuasión por parte del INM para que las personas que han solicitado asilo desistan y vuelvan a sus países provocaron que diversos organismos para la defensa de derechos humanos hicieran un llamado urgente a nuestro gobierno.

La organización Human Rights Watch, que evalúa año con año la situación de derechos humanos en 90 países en el mundo incluido México, realizó una investigación especial titulada *Puertas Cerradas. El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes en América Central*, en la cual insta al gobierno a frenar la detención de la infancia migrante y buscar alternativas a la detención:

La detención casi automática en México de niños aprehendidos por el Instituto Nacional de Migración (INM) viola su obligación internacional de no privar a los niños de la libertad únicamente sobre la base de su condición de inmigrante. México debe tomar medidas para poner fin a la detención migratoria de niños y debe hacer un mayor uso de las alternativas a la detención, medidas que ya están disponibles bajo

la ley mexicana. [...]México debe actuar lo más rápidamente posible para poner fin a la detención migratoria de niños, excepto en la medida estrictamente necesaria en el curso de las devoluciones. [...]La detención es un factor importante a la hora de desmotivar a los niños a proseguir solicitudes de asilo potencialmente válidas.

(Human Rights Watch, 2016, p. 141)

Por su parte, Amnistía Internacional, movimiento global de derechos humanos que desde hace más de 50 años realiza labores para poner fin a los abusos y violaciones a derechos de las personas, publicó recientemente los resultados de una investigación titulada *Ignoradas y sin protección. La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo en México*. Entre sus hallazgos y recomendaciones destacó la crisis de violencia en el triángulo norte centroamericano y el incumplimiento del gobierno mexicano ante sus compromisos internacionales en materia de protección a refugiados, así como las prácticas violatorias reiteradas al principio de *non-refoulement* o no devolución.

Amnistía Internacional averiguó que el 75% de las personas detenidas por el INM no habían sido informadas de su derecho a solicitar asilo en México, a pesar de que la legislación mexicana dispone expresamente que se haga y de que las autoridades públicas aseguraron a Amnistía Internacional que se observaba esta disposición. Amnistía Internacional encontró también indicios de varias irregularidades de procedimiento que violaban los derechos que deben garantizar sea las personas que solicitan asilo según el derecho internacional de los derechos humanos. Estas irregularidades les negaban en la práctica la posibilidad de impugnar su expulsión y conseguir protección en México.

(Amnistía Internacional, 2018, p. 5 - 6)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) constató, en su visita *in loco* del 2015, una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, incluidas las personas migrantes, en su acceso a la justicia, prevención del delito y otras iniciativas gubernamentales.

El gran problema en términos de acceso a la justicia en México es justamente esta impuni-

dad sistémica y estructural que aqueja el país. Como ya se mencionó, esto lleva a que muchos delitos no sean denunciados, generando un sub-registro estadístico, y por lo tanto un diagnóstico parcial de la gravedad de la violencia y la delincuencia en México. Durante su visita al país, la CIDH pudo constatar que la falta de confianza en el actuar de las autoridades hace que muchas personas no denuncien los delitos que sufren, por miedo a represalias ya sea de las mismas autoridades o de grupos delincuenciales, o simplemente por la idea de que la denuncia no resultará en la captura de los perpetradores. Cuando los perpetradores son agentes del Estado, la renuencia a denunciar es aún mayor. Que la ciudadanía tenga plena confianza en la capacidad, honestidad y actuar de las autoridades es un requisito sine qua non para que las personas puedan ejercer su derecho al acceso a la justicia. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, p. 211)

Existe una indudable conexión entre el debido proceso y el respeto del derecho de defensa, en cualquier tipo de procedimiento. Éstos no pueden entenderse sin respetar las garantías judiciales, establecidas así: "se deben observar todas las formalidades que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial."

Dentro de las citadas garantías judiciales se encuentra derecho de ejercer la defensa personalmente o mediante defensor técnico proporcionado por el Estado, remunerado o no, y este derecho puede ser violado de muchas maneras: por ejemplo, si la persona no puede entrevistarse con su abogado.

Por otra parte, el derecho de defensa no se agota con la sola presencia de un abogado en las actuaciones policiales o judiciales, sino también se requiere que sea eficaz, es decir, que desarrolle sus funciones no sólo formalmente, sino que realice efectivamente la defensa encargada; esto sólo es posible si la persona detenida cuenta con el acceso, tiempo y lugar adecuados para entrevistarse con su defensor, sin demora, interferencias o censura y en forma plenamente confidencial.

En ese mismo sentido, el sistema jurídico de México debe prever la defensa gratuita de las personas extranjeras independientemente de su situación migratoria y habilitar el ingreso de asesores jurídicos y abogados a los centros de detención.

A manera de conclusión de este recuento sexenal, consideramos que en la agenda migratoria del país, el PFS fue determinante para marcar las formas operativas de manejo de los flujos migratorios en la región Estados Unidos-México-Centroamérica, reconfigurando a nuestro país que de lugar de tránsito se convirtió en un contenedor migratorio. Sin olvidar que los flujos migratorios cambian por una gran diversidad de factores, las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (2014, 2015, 2016, 2017 y 2018) dan muestra de que una vez que se presentó el PFS en julio de 2014 la detención migratoria se consolidó como una regla y no como la excepción. Al concluir el año en que se anunció el PFS se reportaron casi 50% más detenciones que en 2013, y en 2015, año en que el plan ya operaba por completo, las detenciones se incrementaron en un 130% en comparación con el año previo a la implementación del PFS.

La imagen de México y sus brazos abiertos hacia las personas extranjeras es una tradición que hoy queda puesta en duda en este recuento de eventos, y resulta de gran preocupación que la infancia sea uno de los sectores más afectados en esta coyuntura.

Afortunadamente, el marco legislativo en el tema de la protección de la infancia tuvo un avance al decretarse la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en 2014 que, en reconocimiento al interés superior de la infancia, establece compromisos institucionales para brindar protección, y en el caso de la infancia y adolescencia migrante reconoce una serie de garantías del debido proceso (art. 92) para salvaguardar la integridad de niñas, niños y adolescentes extranjeros, independientemente de su condición migratoria y con el fin prohibir su detención, lo cual constituye la plataforma mínima necesaria para promover las alternativas a la detención, como se analiza más adelante.

2. Las recomendaciones para erradicar la detención migratoria

Diversas organizaciones han señalado que la existencia de los centros de detención y sus condiciones de reclusión son prácticas contrarias a los estándares internacionales de derechos humanos. El acto de la entrada, tránsito o residencia irregular no es proporcional a la sanción que se aplica a los migrantes a través de la privación de la libertad y violación a sus derechos humanos.

Los organismos internacionales de derechos humanos que pudieron constatar esta situación de primera mano han sido enfáticos al respecto, sin que a la fecha hayan obtenido respuestas oportunas a sus recomendaciones por parte del gobierno, lo que muestra otra característica de la administración vigente: su poco interés ante estos llamados internacionales en materia de derechos humanos.

Sería parte de otro ejercicio de análisis recopilar todas las recomendaciones internacionales que los organismos de derechos humanos han hecho al gobierno mexicano en el sentido de modificar sus políticas migratorias; sin embargo, consideramos oportuno en esta sección incluir algunas, con especial atención a las que se refieren a un cambio estructural en política migratoria. Las recomendaciones en referencia a los procedimientos operativos o a las condiciones de las estaciones migratorias no han sido incorporadas en el presente documento.⁸⁰

En el mismo sentido en que se ha construido el análisis de este capítulo, la información de la siguiente tabla retoma los compromisos que se consideran impostergables, en el afán de que la siguiente administración pueda ser más sensible y construir una agenda de diálogo con la sociedad civil que ha trabajado con el interés de mejorar las condiciones en que se encuentran las personas migrantes en detención.

⁸⁰ En sus diversos informes sobre monitoreo de estaciones migratorias, Sin Fronteras ha descrito diversas recomendaciones sobre condiciones materiales de la detención, por lo que en este apartado no se abordará el tema.

Tabla 9. Recomendaciones de órganos de derechos humanos en materia de detención migratoria y acceso a la justicia

TEMA	ÓRGANO	RECOMENDACIÓN	FECHA	CONTEXTO
Alternativas a la detención	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Respecto a personas aseguradas por su especial vulnerabilidad, la Relatoría considera que la solicitud de protección no se satisface con la privación de la libertad. El INM debe poner en marcha otros mecanismos de protección que no conlleven la restricción de la libertad de movimiento de la persona que por su situación de vulnerabilidad requiera de medidas de atención o de seguridad.	29/12/03	Visita in Loco a México de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias.
	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Establecer y ampliar por vía legal las medidas alternativas a la detención migratoria ya existentes; la aplicación de estas medidas debe funcionar como la regla en casos de migrantes en situación irregular, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional que se encuentren en el marco de un procedimiento tendiente a determinar su situación migratoria o en un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. En este orden de ideas, para que las medidas alternativas a la detención sean efectivas es necesario fortalecer las condiciones de acogida y el apoyo en la comunidad.	13/12/13	Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México
	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, y aplicarla excepcionalmente, haciendo uso de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. En este marco, garantizar la inmediata puesta a disposición del juez de las personas detenidas, a fin de restringir la detención sin orden judicial en los casos de presunta flagrancia y flagrancia equiparada.	31/12/15	Situación de derechos humanos en México

TEMA	ÓRGANO	RECOMENDACIÓN	FECHA	CONTEXTO
Debido Proceso	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar, no solo por vía legal, sino particularmente en la práctica de las autoridades del INM, que desde el momento en que se inicie un procedimiento administrativo migratorio, así como cuando se decida detener a un migrante, se salvaguarden las garantías del debido proceso reconocidas en la Convención Americana, la Constitución mexicana, la Ley de Migración, así como en otras normas aplicables. Esto incluye el derecho de estas personas a contar con las condiciones necesarias para que puedan defenderse en el marco de los procedimientos migratorios que se les adelantan y cuestionar las decisiones que les afecten. En este sentido, se debe garantizar que en todas las fases de sus procedimientos migratorios las personas involucradas cuentan con asistencia jurídica y traductores, se les informa sobre sus derechos, mecanismos e instancias para recurrir dichas decisiones, y que estas se encuentren debidamente fundamentadas.	13/12/13	Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México
Cese definitivo a la detención	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Adoptar medidas legislativas que garanticen que los niños, niñas y adolescentes (NNA) independientemente de que estén acompañados o no acompañados no sean puestos bajo detención migratoria. El interés superior de los NNA debe ser protegido de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana y las obligaciones emanadas de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los NNA no deben ser separados de sus familiares o tutores, y si no están acompañados, deben realizarse arreglos para su cuidado a cargo de un organismo capacitado y especializado para llevar a cabo tal función.	13/12/13	Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México
Combate a la impunidad	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Se debe establecer un mecanismo para que las personas detenidas puedan denunciar irregularidades, a cargo de un órgano independiente. Las denuncias por maltrato físico, actos de corrupción y otras violaciones a las normas migratorias deben investigarse y, si es del caso, sancionarse administrativa y penalmente.	29/12/03	Visita in Loco a México de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias.
	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Se investiguen las denuncias de maltratos y tratos degradantes cometidos por funcionarios públicos en las estaciones migratorias y se sancione penalmente a los responsables.	04/06/11	Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención
	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Considerando la información sobre la existencia de numerosos casos de privación de la libertad de migrantes en los que habrían estado vinculados agentes estatales, se debe considerar dentro de las líneas de investigación investigar estos hechos como desaparición forzada.	13/12/13	Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México

Estas recomendaciones, articuladas a las observaciones que han tenido la sociedad civil y algunos organismos locales, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, proveen de suficientes temas para organizar una agenda integral competente en la protección de la seguridad de las personas migrantes.

Otros temas como el acceso a la salud, el bienestar psicosocial, los potenciales riesgos de suicidio dentro de los centros de detención derivados del malestar emocional que enfrentan las personas, la necesidad de documentar posibles casos de tortura y malos tratos dentro de las estaciones, la falta de protocolos de atención adecuada para grupos poblacionales vulnerables han sido ampliamente documentados y requieren de voluntad política para dar solución a situaciones que ponen en riesgo el bienestar físico y psicosocial de las personas.⁸¹

3. Reflexiones finales. Construir camino hacia las políticas de no-detención implica garantizar el acceso a la justicia e institucionalizar las alternativas a la detención en México.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, s/f) ha expresado su preocupación por el uso sistemático de la detención de solicitantes de asilo y refugiados en el mundo. Derivado de esto, ha propuesto un plan llamado *Estrategia Global: alternativas a la detención 2014-2019*, en el que busca promover acciones para terminar con la detención de menores de edad y revertir la tendencia de la detención como norma hacia la detención como excepción.

Desde hace varios años, tanto organismos internacionales como grupos activos de la sociedad civil han buscado formas de incidir en las políticas migratorias a través del diálogo con los gobiernos de la región, para lograr que las alternativas a la detención sean una opción asequible.

Por lo anterior, la publicación de la LGDNNA en 2014 representó una plataforma jurídica que per-

mite asentar los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos. Uno de los aspectos más relevantes para el tema del presente análisis es que el reglamento de la LGDNNA prevé la prohibición de la detención en su artículo 111: "En ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria" (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de diciembre de 2015).

Los derechos han sido reconocidos en los marcos legislativos nacionales; sin embargo, persiste el reto de construir las formas operativas que garanticen las disposiciones enunciadas en la ley. La implementación de iniciativas de cuidado y acogida alternativa de niñas, niños y adolescentes migrantes y de solicitantes de asilo en México ha representado una ventana de oportunidad y buena voluntad para transitar de la detención como regla a la no-detención. Con la participación de actores clave como el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Procuraduría Federal de Protección de niñas, niños y adolescentes, International Detention Coalition, Aldeas Infantiles y Casa Alianza, entre julio de 2016 y junio de 2017 se beneficiaron más de 1,200 niñas, niños y adolescentes sin acompañar y solicitantes de asilo, que pudieron salir de las estaciones migratorias (International Detention Coalition, 18 de septiembre de 2017).

Sin embargo, si se toma en cuenta que entre 2016 y 2017 se detuvieron en total 53,490 menores de edad (Secretaría de Gobernación, 2018), haber alcanzado menos de 2,000 personas beneficiadas mediante estas iniciativas aún parece una cantidad mínima, aunque no sin importancia. Considerando que estos modelos se están impulsando desde un enfoque de gobernanza en el que las instituciones de gobierno, los organismos internacionales y la ciudadanía construyen puentes en beneficio de las personas, el camino aún es lar-

⁸¹ Se puede ampliar la información mediante la revisión de la Recomendación 47/2017 por dos migrantes salvadoreños que se quitaron la vida en Tapachula (CNDH, 29 de septiembre de 2017); comunicado de prensa DGC/244/17 sobre la persistencia de situaciones de riesgo de tortura o maltrato en estaciones migratorias (CNDH, 24 de julio de 2017); Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México (CNDH e IJ/UNAM, 2017); Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración (Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017); Detención sin excepción (Sin Fronteras, 2016).

go por recorrer. De esta suerte se vuelve vital dar continuidad al trabajo colectivo en este momento en que la nueva administración federal inicia sus funciones. Vemos con preocupación que los pasos logrados en pro de los derechos de las personas migrantes pueden ser producto de agendas políticas sexenales y no de un plan integral transversal en referencia al tema; peor aún, que se conviertan en acciones bien intencionadas que no logren consolidarse para ser retomadas en el nuevo sexenio, debido a que ni siquiera se formalizaron institucionalmente.

Queda como herencia institucional para el nuevo sexenio la posibilidad de impulsar una reforma integral capaz de responder eficazmente a las necesidades de combate a la impunidad y de acceso a la justicia en todos los temas que hoy azotan al país. En el caso de la migración, mientras exista la detención migratoria, se debe mostrar un mínimo esfuerzo de voluntad política, acercándose a las figuras especialistas en brindar una orientación que permita a las personas extranjeras comprender los códigos locales administrativos que sancionan el ingreso irregular en México, de la misma manera que las alternativas existentes que permitirían a muchas personas regularizar su estancia en el país. Es necesario recordar que México cuenta con leyes y programas que deberían garantizar estos derechos, y en muchos casos esto no ocurre por arbitrariedad institucional, omisión e indiferencia. En este sentido, la presencia de la defensoría de oficio dentro de las estaciones migratorias es fundamental. Bajo esta coyuntura, el nuevo gobierno deberá asumir la responsabilidad de abordar el tema migratorio desde una óptica

regional, de desarrollo y de seguridad humana, dejando atrás el enfoque de seguridad nacional que se ha manejado por años. Para ello será necesario el replanteamiento del sistema migratorio mexicano, comenzando por la reformulación del rol del INM, de ser el brazo ejecutor de la política migratoria a convertirse en un órgano coadyuvante en la materia.

Asimismo, se destaca la importancia de la colaboración y coordinación entre gobierno, sociedad civil y academia para participar en la construcción, implementación y seguimiento de las políticas necesarias en concordancia con el principio de gobernanza democrática. Solo de esta forma, el equipo de trabajo de la nueva administración podrá caminar hacia los compromisos que adquirieron de defender a la población migrante.

El fenómeno migratorio es un proceso dinámico y cambiante, por lo cual las leyes tienen que ajustarse a estos retos. En este sentido, la agenda migratoria para la nueva administración enfrenta el desafío de ajustarse a la realidad de las personas migrantes, en el contexto de una violencia que parece exacerbarse en muchos puntos del mundo.

Aunque es alentadora la puesta en marcha de las primeras iniciativas para evitar que la detención migratoria sea una práctica común, las alternativas a la detención deben estar al alcance de cualquier persona para evitar que se conviertan en un sistema excluyente. Las propuestas que se orienten a las alternativas a la detención deben contemplar este punto.

RECOMENDACIONES

Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C.,
Fundar Centro de Análisis e Investigación y Sin Fronteras I.A.P.

Las organizaciones que participaron en la elaboración del presente informe evidencian la presencia de un sinfín de recomendaciones de corto, mediano y largo plazo que podrían proponerse para mejorar el panorama actual de la detención migratoria en México, algunas de carácter estructural y otras de tipo operativo.

Las siguientes recomendaciones son una serie de propuestas temáticas para la construcción de una agenda de diálogo transicional que permita impactar en temas relevantes, como el presupuesto ejercido en los gastos de detención migratoria y algunos otros que ayuden a escalar las buenas prácticas documentadas en referencia a las alternativas a la detención, para que formen parte de una política sostenible a corto y mediano plazo.

En este documento se expusieron las similitudes y diferencias entre la legislación y las condiciones materiales que enfrentan las personas en detención migratoria y las que están en conflicto penal, lo cual permitió concluir que, si bien la LM y el RLM incorporan el reconocimiento de una gran cantidad de derechos y garantías a favor de las personas sujetas a protección internacional, no están diseñados para garantizar la obligación internacional de garantizar la libertad personal. Por ello instamos a:

1. Impulsar las modificaciones legislativas necesarias para que la Ley de Migración y su Reglamento adopten un enfoque progresista de protección amplia a los derechos humanos de las personas migrantes, en armonía con el espíritu constitucional que emerge de la reforma de 2011. Se vuelve urgente eliminar la legalización de la privación de la libertad que se ha establecido en ambos documentos jurídicos.

Otro aspecto fundamental es que en apariencia el plano normativo que regulariza el acceso a derechos de personas migrantes en detención y personas en conflicto penal son similares, ya que contienen, de forma declaratoria, los principios de igualdad y no discriminación, pese a lo cual en práctica hay muchas ambigüedades al respecto.

Es crucial:

2. Incorporar el enfoque interseccional y de género tanto en los lineamientos legislativos como en los programas operativos, a través de la creación de protocolos con acciones clave y el nombramiento de responsables competentes, para garantizar la equidad en acceso a derechos de los distintos grupos poblacionales (indígenas, mujeres, personas de la tercera edad, personas con discapacidad física y mental, personas de la comunidad LGTBTTTI, niños, niñas y adolescentes) atendiendo a las necesidades específicas de cada grupo.

Aunque ambos principios están incorporados de forma declarativa, en contraste con la LNEP, la LM y su Reglamento no establecen líneas operativas claras al respecto. Esto los convierte únicamente en una declaración formal, que en la práctica no beneficia a nadie y, por lo contrario, reproduce actos discriminatorios, como se ha constatado en los múltiples monitoreos realizados por estas organizaciones.

La discriminación y la falta de acceso a la justicia también se han justificado por medio de la falta de recursos para proveer los servicios y recursos óptimos para cubrir las necesidades de las personas en detención migratoria. Un trato discriminatorio no se puede justificar por falta de recursos y se deben considerar acciones afirmativas aunque éstas tengan un impacto en el presupuesto general, para avanzar hacia un gasto con mayor igualdad.

Un primer paso para evaluar el uso del gasto público orientado a la igualdad de acceso a derechos requiere una reforma profunda en la manera de organizar, ejecutar y transparentar el presupuesto. El gasto público que representa la detención migratoria es millonario, sin embargo la información presupuestaria actualmente disponible es insuficiente para hacer un cálculo preciso.

En este sentido, consideramos apremiante que el ejercicio presupuestal forme parte de la discusión sobre las alternativas a la detención, por lo que exhortamos a:

3. Transparentar el ejercicio presupuestal haciendo pública la información detallada sobre el gasto para las estaciones migratorias. Esta medida ayudará a realizar un análisis con fundamento sobre el argumento recurrente de la carencia de presupuesto suficiente para mejorar las condiciones de la detención migratoria, algo que es necesario mientras exista todavía esta práctica, además permitirá transitar hacia políticas migratorias más humanas considerando información confiable sobre el presupuesto.

Para avanzar en este rubro se propone usar la metodología que permite identificar a todas las partidas vinculadas con la práctica de la detención, y el monto específico destinado para cada EM, además de facilitar el acceso a los contratos celebrados por servicios relacionados a las EM. Sólo así será posible priorizar los gastos relacionados con los derechos de las personas migrantes e identificar gastos no esenciales o ineficientes.

Esta recomendación no puede ser parte de un ejercicio aislado, sino de una propuesta integral sobre el uso de presupuesto en beneficio de las personas, motivo por el cual nuestra siguiente recomendación es:

4. Adoptar el enfoque de derechos humanos en el presupuesto público como un eje transversal de la implementación de políticas en beneficio de la seguridad humana.

A partir de un mejor uso del presupuesto público se puede abonar a la construcción de un panorama más alentador, que permita transitar efectivamente de las políticas de detención a las alternativas a la misma. En el momento político coyuntural de cambio de sexenio es fundamental que el Estado Mexicano se posicione como garante de derechos, y para ello es vital no hacer oídos sordos a las recomendaciones que diversas instancias internacionales han realizado. Las recomendaciones no son parte de uno u otro sexenio, sino retratan en sí mismas la evolución o involución histórica de las respuestas del Estado Mexicano para cumplir sus compromisos internacionales. Para mostrar buena voluntad política al respecto, es necesario:

5. Diseñar mecanismos que desde el enfoque de la gobernanza permitan dar seguimiento al cumplimiento o no del Estado de las recomendaciones internacionales.

Como se expuso en el último capítulo de este informe, un mínimo necesario para consolidar un camino hacia la erradicación de la detención migratoria - o su uso como última medida en casos especiales - es fortalecer, potenciar y replicar los esfuerzos que ya han dado fruto en lo referente a las alternativas a la detención a través de pactos o programas piloto, que requieren:

6. Institucionalizar las alternativas a la detención como primer escalón de una política efectiva de no-detención. Esto con el objetivo de que una buena práctica no sea un mero ejercicio de buena voluntad, sino que se consolide como una estrategia de un programa integral progresista en la protección de los derechos de las personas migrantes y con necesidad de protección internacional en México.

Finalmente, en el tema de acceso a la justicia, es evidente que los servicios de defensoría y asesoría pública que operan estrictamente para personas en procesos penales deberían ampliar su mandato, para atender a la población migrante y refugiada, reconociendo la desventaja en la que se encuentran en su condición de privación de la libertad. De forma que recomendamos:

7. Garantizar el debido proceso en cualquier procedimiento migratorio, ya sea de orden administrativo o judicial. Como acción se propone institucionalizar la representación legal a través de defensorías y/ o asesorías públicas para personas migrantes y refugiadas, dada la importancia y emergencia de la falta de representación legal para este grupo en general, y especialmente en detención migratoria.

En conclusión, se exhorta al nuevo gobierno a trazar una ruta de trabajo que dé inicio a una labor transexenal, en conjunto con las OSC, la CNDH y los organismos internacionales, para lograr que la detención migratoria sólo sea una excepción y que, cuando sea inevitable, cumpla siempre con las garantías del debido proceso legal y de condiciones dignas.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (s/f). Estrategia Global: alternativas a la detención 2014-2019. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/alternativas-a-la-detencion/>
- Amnistía Internacional (2010). *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*. Recuperado de: http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_Victimas_Invisibles_28_04_2010.pdf
- Amnistía Internacional (2018). Ignoradas y sin protección. *La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México*. Recuperado de: https://www.amnesty.lu/uploads/media/Ignoradas_y_Sin_Proteccion_SPANISH.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III), Recuperado de: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI), Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Asistencia Legal por los Derechos Humanos (2017). *El Acceso a la justicia de personas indígenas privadas de Libertad en los Estados de Chiapas y Oaxaca*. Recuperado de: <http://www.asilegal.org.mx/images/PDF/Informe-Indigenas.pdf>
- The Association for Prevention of Torture, The International Detention Coalition y The United Nations High Commissioner for Refugees (2014). *Monitoring Immigration Detention. Practical Manual*. Recuperado de: <http://www.refworld.org/pdf/53706e354.pdf>
- Badillo, D. (4 de Febrero de 2017). Suben las deportaciones de centroamericanos desde México. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Suben-las-deportaciones-de-centroamericanos-desde-Mexico-20170204-0009.html>
- Burillo F. (2011). *La cuestión penitenciaria. Del sexenio a la restauración (1868-1913)*. España: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Casa del Migrante de Saltillo, Albergue de Migrantes Hermanos en el Camino, La 72 Hogar-Refugio para Personas Migrantes, Red Migrante Sonora, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Fundar Centro de Análisis e Investigación y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (2017). *El acceso a la justicia para las personas migrantes en México: un derecho que existe sólo en el papel*. Recuperado de: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Accesoalajusticia2017.pdf>
- Catholic Relief Services (2010). *Niñez migrante: detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados*. Recuperado de: <https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/ninez-migrante.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Situación de Derechos Humanos en México*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). *Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la desaparición de personas y fosas clandestinas en México*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (24 de octubre de 2017). *Recomendación No. 51/2017 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez en agravio de 17 adolescentes detenidos en la estación migratoria en el estado de Puebla*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_051.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (29 de septiembre de 2017). *Recomendación 47/2017 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de v1 y v2, personas en contexto de migración, en la estación migra-*

toria del instituto nacional de migración en Tapachula, Chiapas. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_047.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (24 de julio de 2017) Comunicado de prensa DGC/244/17 "Afirma Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que persiste 50% de situaciones de riesgo de tortura o maltrato en estaciones migratorias y estancias provisionales de Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Sonora y Veracruz". Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_244.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas (2017). *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (15 de septiembre de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., última reforma.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (7 de diciembre de 2016). *Ley Federal de Derechos*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (26 de enero de 2018). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (4 de mayo de 2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a Información Pública*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (9 de noviembre de 2017). *Ley de Migración*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (16 de junio de 2016). *Ley Nacional de Ejecu-*

ción Penal. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (30 de octubre de 2014). *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (23 de mayo de 2014). *Reglamento de la Ley de Migración*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2 de diciembre de 2015). *Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F.

Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017). *Personas en Detención Migratoria. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*. Recuperado de: http://www.fm4pasolibre.org/pdfs/ccinm_resumen_ejecutivo_02_08_17.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>

De la Mora, D. (2014). Introducción. En Blyberg, A. y Hofbauer, H. *Artículo 2 & Presupuestos públicos* (pp. 4-6). Recuperado de: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Articulo2yPresupuestosPublicos.pdf>

El País (2018). *Las voces silenciadas. Femicidios en México. Una lacra que pervive*. Recuperado de: <https://elpais.com/especiales/2017/femicidios-en-mexico/#>

Flynn, M. (2014). *How and why immigration detention crossed the globe*. Working Paper No. 8. Geneva: Global Detention Project.

Foley, E. (12 de junio de 2016). Mexico is now detaining more Central American than the US. *Huffington Post*. Recuperado de: http://www.huffingtonpost.com.mx/entry/mexico-deporting-central-america_n_7571174

Fraile, P. (Coord). (2001), *Modelar para gobernar: el control de la población y el territorio en Europa y Canadá. Una perspectiva histórica*. España: Publicaciones de la Universitat de Barcelona.

Global Detention Project (2018). *Detention Centres*. Recuperado de: <https://www.globaldetentionproject.org/detention-centres/map-view>

Global Detention Project (2016). *Annual Report 2016*. Recuperado de: <https://www.globaldetentionproject.org/global-detention-project-annual-report-2016>

Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

Human Rights Watch (2016). *Puertas cerradas: el fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

Instituto para la Seguridad y la Democracia [INSYDE] (2017). *En el umbral del dolor: acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias*. Recuperado de: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Acceso_Servicios_Salud_Estaciones_Migratorias-Insyde-Sept2017.pdf

International Committee of the Red Cross, (17 de diciembre de 2014). *Detention not a solution for migrants*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/en/document/detention-not-solution-migrants>

International Detention Coalition (18 de septiembre de 2017). *Se evalúa la implementación de las alternativas en México*. Recuperado de: <https://idcoalition.org/news/se-evalua-la-implementacion-de-las-alternativas-en-mexico/>

International Institute for Strategic Studies (2017). *Armed Conflict Survey 2017. The worldwide re-*

view of political, military and humanitarian trends in current conflict. Recuperado de: <https://www.iiss.org/en/publications/acs/by%20year/armed-conflict-survey-2017-8efc>

Meléndez, J. (14 de octubre de 2015). México supera a Estados Unidos en cifras de deportaciones de migrantes. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/10/14/mexico-supera-eu-en-cifra-de-deportaciones-de-migrantes>

Musalo, K., y Ceriani, P, (2015). *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. Center for Gender and Refugee Studies / Universidad de Lanus. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9927.pdf?view=1>

Organización de los Estados Americanos (7 al 22 de noviembre de 1969). *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Presidencia de la República (12 de julio de 2014). *¿Qué es el Programa Frontera Sur?* Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur>

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2016). *Migración en tránsito por México. Rostro de una crisis humanitaria internacional*. Recuperado de: <http://www.sjmmexico.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/informe-2015.pdf>

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2017). *Migrantes en México recorriendo un camino de violencia*. Informe 2016. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B2qOr5xTBM2TZDZhcWdrVjZKeVkJ/view>

Secretaría de Gobernación (2014). *Estadísticas migratorias. Síntesis 2013*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2013.pdf

Secretaría de Gobernación (2015). *Estadísticas migratorias. Síntesis 2014*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2014.pdf

Secretaría de Gobernación (2016). *Estadísticas migratorias. Síntesis 2015*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2015.pdf

Secretaría de Gobernación (2017). *Estadísticas migratorias. Síntesis 2016*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2016.pdf

Secretaría de Gobernación (2018). *Estadísticas migratorias. Síntesis 2017*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2017.pdf

Secretaría de Gobernación (8 de noviembre de 2012). *Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5113141&fecha=07/10/2009

Secretaría de Gobernación (30 de abril de 2014). *Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación. México, D.F.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017a). *Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2014*. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2014_072017.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017b). *Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015*. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_112017.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017c). *Informe de víctimas de*

homicidio, secuestro y extorsión 2016. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2016_112017.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017d). *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018). *Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2017*. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2017_122017.pdf

Sin Fronteras, I.A.P. (2009). *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*. Recuperado de: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/Situación-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-y-solicitantes-de-asilo-detenido-en-las-Estaciones-Migratorias-de-México.-1.pdf>

Sin Fronteras I.A.P. (2011). *Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosique, Tabasco, 2011*. Recuperado de: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/en/publicacionesen/sinfronteras/informesanuales-2/393-perspectiva-juridica-y-social-de-la-detencion-de-migrantes-en-iztapalapa-distrito-federal-y-tenosique-tabasco>

Sin Fronteras I.A.P. (2013). "Ser migrante no me hace delincuente". *Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, Tenosique y Villahermosa, Tabasco 2011-2012*. Recuperado de: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/INFORME_EM_2013.pdf

Sin Fronteras I.A.P. (2014). *La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/attachments/informe-2014.pdf>

Sin Fronteras I.A.P. (2015). *Derechos Cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*. Recuperado de: <https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-derechos-cautivos.pdf>

Sin Fronteras I.A.P. (2016). *Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>

Sotomayor, G. (18 de mayo de 2017). Alerta a la OMS tasa de homicidio. *Reforma*. Recuperado de: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1116458&md5=698bcba725dbfe91694bc6a6aa54dafb&ta=0dfd-bac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Universidad de las Américas Puebla, Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia UDLAP (2016). *Índice Global de Impunidad en México 2016*. Recuperado de: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf

Universidad Iberoamericana y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (2016). *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*. Recuperado de: http://www.ibero.mx/files/informe_fosas_clandestinas_2017.pdf

Wola Advocacy for Human Rights in las Americas (2017). *Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*. Recuperado de: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Accesoalajusticia2017.pdf>