

Informe Final

Personas en detención migratoria en México

*Misión de Monitoreo de Estaciones
Migratorias y Estancias Provisionales del
Instituto Nacional de Migración*

Consejo Ciudadano del
Instituto Nacional de Migración

México, julio de 2017



Créditos

Título: Personas en detención migratoria en México
Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración

Autor: Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM)
México, 2017

CONSEJEROS DEL CCINM

Presidente:

Patricia Zamudio Grave

Secretario Técnico:

Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del INM

Consejeros:

Rafael Alonso Hernández López

Diego Lorente Pérez de Eulate

Miguel Ángel Paz Carrasco

Elba Yanett Coria Márquez

Maureen Meyer

Marla Ann Conrad

Alejandra Macías Delgadillo

Carol Girón Solórzano

Iliana Ruvalcaba López

Vinicio Ernesto Sandoval Góchez

María Lucila Isabel Sertvije Montull

EQUIPO DE LA MISIÓN DE MONITOREO

Patricia Zamudio Grave

Rafael Alonso Hernández López

Diego Lorente Pérez de Eulate

Miguel Ángel Paz Carrasco

Elba Yanett Coria Márquez

Maureen Meyer

Marla Ann Conrad

Alejandra Macías Delgadillo

Carol Girón Solorzano

Iliana Ruvalcaba López

Vinicio Ernesto Sandoval Góchez

María Lucila Isabel Sertvije Montul

Ana Argotte

Ana Elena Barrios Juárez Badillo

Eduardo Calderón Domínguez

Salvador Lacruz Zorita

Claudia León Ang

María Auxiliadora Moreno Valenzuela

Rita Marcela Robles

Martha Luz Rojas Wiesner

Liliana Souza Colín

Pedro Pantoja Arreola

Enrique Vidal Olascoaga

Gabriela Morales Gracia

ÍNDICE

Prólogo de Javier de Lucas	4
Prólogo de la Asociación para la Prevención de la Tortura	7
Introducción	9
Glosario de siglas	17
1. Metodología de la investigación	19
2. El contexto del control migratorio y las detenciones a personas migrantes en México	32
3. Artículo de Estándares Internacionales	46
4. Análisis jurídico del procedimiento administrativo aplicado a personas migrantes privadas de la libertad	64
5. Condiciones materiales	84
6. Seguridad privada	95
7. El trato a las personas detenidas: condiciones de vida en los centros de detención migratoria	101
8. Salud física y mental de las personas migrantes detenidas	115
9. Niñas, niños y adolescentes migrantes en centros de detención migratoria	136
10. Tratamiento de las cuestiones de género y diversidad cultural en detención migratoria	153
11. Situación de las personas solicitantes de asilo y en necesidad de protección internacional en los centros de detención migratoria	163
12. Transparencia y acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los centros de detención migratoria	174
13. Condiciones laborales de los trabajadores del INM	188
Recomendaciones	196
Anexos	214
Referencias bibliográficas	275

PRÓLOGO

Javier de Lucas^{1*}

Las detenciones migratorias, es decir, los sistemas empleados en la mayor parte de los países que son destino (o, cuando menos, tránsito) de los movimientos migratorios en sus diferentes modalidades, constituyen una preocupación prioritaria para todos cuantos trabajan con el objetivo de reconocimiento y garantía de los derechos humanos de los migrantes, una condición *sine qua non* de la legitimidad de las políticas migratorias, y no solo desde el punto de vista crítico normativo, sino desde la base que ofrece la legalidad internacional. Ya sea en el continente americano, en el territorio de la Unión Europea, en África o en Australia, la experiencia comparada nos muestra la necesidad de informes que reúnan junto a un trabajo riguroso y lo más exhaustivo posible de las condiciones de hecho –comenzando, obviamente, por los propios datos estadísticos proporcionados por las administraciones públicas competentes–, un estudio crítico constructivo que permita denunciar las violaciones de derechos humanos y apunte a un repertorio de buenas prácticas que sea de utilidad para las organizaciones de defensa de los derechos humanos de los inmigrantes, para las administraciones públicas competentes y, desde luego y sobre todo, para los propios inmigrantes. Por supuesto, si es posible este trabajo se debe realizar contando con la colaboración de las autoridades competentes en materia migratoria, pero sin que ello rebaje el rigor y la capacidad crítica.

El Informe 2017 sobre la Misión de Monitoreo de centros de detención migratoria en México, realizado por decisión del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, órgano de participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas sobre migración a nivel Federal, en el marco del Acuerdo CC/INM/73/NOVIEMBRE/15 y por tanto en colaboración con el Instituto Nacional de Migración, es a mi juicio un ejemplo sobresaliente del tipo de trabajo al que me refería al principio, pues reúne todas las condiciones que hacen de él un instrumento imprescindible de consulta y de trabajo, con el objetivo de contribuir al diseño de buenas prácticas en un aspecto crucial de las garantías de los derechos de quienes, en definitiva, empeñan su vida en el viaje migratorio mediante la identificación de vacíos y obstáculos a la plena protección de las personas migrantes. No hablaré aquí de la importancia y el creciente prestigio del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, que tiene merecido reconocimiento. Por eso, cuando desde el Consejo Ciudadano me solicitaron escribir unas páginas de introducción a este Informe, lo acepté como un honor y una responsabilidad.

Lo que más me interesa destacar de este informe es, en primer lugar, la metodología empleada: en efecto, a mi juicio, el informe acredita que en esta Misión de Monitoreo se han seguido con rigor los estándares internacionales exigidos para este tipo de trabajo en lugares de privación de libertad, con exquisita atención la objetividad y rigor a la hora de la obtención de información, la participación de todas las personas implicadas y la garantía de confidencialidad de sus testimonios. Desde la guía de entrevistas para personal del centro, a la de documentación relevante a verificar, pasando por las entrevistas abiertas, los dos cuestionarios para personas

¹ * Javier de Lucas, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia (España), es director del Instituto de Derechos Humanos de esa Universidad y fue Presidente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

migrantes –me parece particularmente valioso que se haya utilizado además del cuestionario general, un segundo cuestionario sobre aspectos psicosociales– y el reporte o informe individualizado de cada visita. Considero un elemento muy importante la realización de las reuniones de cierre con los responsables y con quienes trabajan en las estancias y estaciones. Cuestiones que se abordan en el informe y que son comunes no solo al sistema mexicano sino en otros muchos países (desde luego, en España y en la UE) son la coordinación institucional entre las administraciones, la relación con las ONG e instituciones de Defensoría de derechos, la superpoblación en muchos de esos centros o la atención que se debe tener en relación con los grupos más vulnerables (niños y adolescentes, jóvenes embarazadas, ancianos, grupos LGBTTTI). Por supuesto, la dimensión de género.

A mi juicio, todo lo anterior permite afirmar que este informe no solo será útil en lo que toca a México, al resto de América del Norte y a América Central y del Sur, sino también, a mi juicio, para todos quienes estudiamos y trabajamos sobre las políticas migratorias en y de la UE y de modo específico en torno a las instituciones de detención y alojamiento de personas en situación migratoria irregular, que entre nosotros reciben la denominación de Centros de Internamiento de Extranjeros o Centros de Retención Administrativa de Extranjeros (que no hay que confundir con los Centros de estancia Temporal de Inmigrantes, CETI en la terminología española). En el caso de la UE, se trata de una amplia red que supera los 300 centros en los 28 Estados miembros y que ha sido objeto de un buen número de estudios y análisis entre los que hay que mencionar por su alcance global el realizado para el Comité de Libertades, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (Departamento de Derechos del Ciudadano y Asuntos Constitucionales), con el título “The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states”. Los estudios en lo que se refiere a los problemas de los Centro de Internamiento de Extranjeros en el caso español son asimismo numerosos y muy críticos.

No entraré en el detalle de los análisis y, sobre todo, lo que es más importante, de las recomendaciones que este Informe de la Misión de monitoreo ofrece y cuya lectura y estudio recomiendo vivamente. Permítaseme tan solo añadir algunas consideraciones de carácter más general sobre el riesgo detectado en todas las instituciones de este género, en Derecho comparado, desde el punto de vista de la garantía de los derechos humanos. En algún trabajo referido a las redes de centros de detención de inmigrantes en la Unión Europea, parafraseando un conocido texto de Zygmunt Bauman, las he calificado como auténticos “archipiélagos de la desesperanza” y he tratado de argumentar, desde el punto de vista de la filosofía jurídica y política que se inspira en el garantismo ilustrado, que suponen un grave riesgo, por no decir, una amenaza de tergiversación de la lógica jurídica propia del Estado de Derecho. No hablo ya de las condiciones materiales de los centros de detención, de los recursos personales con los que deben contar (que garanticen asistencia jurídica, en su caso, de traducción, y, por supuesto, sanitaria), ni de la formación exigible a quienes son responsables y trabajan en los mismos.

La cuestión clave es la privación de libertad, porque esta es la máxima sanción del brazo penal del Derecho y solo está justificada cuando se produce un pronunciamiento judicial, en un proceso individualizado y con garantías, que establece con efectos de firmeza jurídica que se ha cometido un ilícito penal al que corresponde esa sanción. Sin embargo, en un porcentaje muy alto de los casos, los inmigrantes irregulares que son internados en centros de estacionamiento en los que se ven privados de libertad no son reos de tal ilícito, sino infractores de disposiciones administrativas que no pueden ni deben justificar este tipo de sanción. Es más, en el ínterin, es

decir, en el tiempo que sucede entre su detención *in itinere* y el internamiento en esos centros, en un porcentaje muy elevado de supuestos, se ven privados de garantías jurídicas elementales cuando no sometidos a un tratamiento que, este sí, bordea o incurre en tipos penales, agravados por la circunstancia de comisión por funcionarios o autoridades públicas.

La experiencia europea más reciente, desde 2013 y, en particular, desde 2015, muestra el punto de crisis que no deberíamos alcanzar: en Europa hemos asistido a un deslizamiento peligroso de los centros de detención de inmigrantes irregulares (y lo que es peor aún, de los centros de acogida de demandantes potenciales de asilo) –como el de los barrios periféricos de nuestras ciudades en los que viven inmigrantes a los que no se trata de integrar sino de contener, y de los que el Estado deserta– hacia lo que Bauman ha definido como escenarios de esa nueva industria del desecho humano en la que parecemos empeñados. Hacer frente a ese riesgo, contenerlo, corregirlo, eliminar las malas prácticas, es una exigencia de dignidad.

Prólogo de la Asociación para la Prevención de la Tortura

Hace cuarenta años, se fundó la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), organización no gubernamental, con una visión: el monitoreo regular de los lugares de privación de libertad por órganos independientes puede prevenir la tortura. La APT promueve un enfoque preventivo del monitoreo de la privación de libertad, tal como previsto por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas (OPCAT). Adoptando un enfoque proactivo y cooperativo, las visitas preventivas analizan el lugar de la detención como un sistema y examinan todos los elementos de la privación de libertad con el fin de identificar aspectos que podrían conducir a violaciones de derechos humanos.

Los mecanismos nacionales de prevención de la tortura (MNP) establecidos en el marco del OPCAT, así como los órganos públicos de supervisión y las ONG pueden realizar visitas preventivas a los lugares de privación de libertad, incluyendo los centros de detención migratoria. Por lo tanto, estos órganos contribuyen activamente a reforzar la protección de los derechos humanos y la conformidad con los estándares internacionales.

La detención migratoria se ha convertido en un asunto de preocupación internacional a medida que más y más personas alrededor del mundo están tomando rutas inseguras y peligrosas, a la búsqueda de una vida digna. A menudo, esas personas se encuentran atrapadas en condiciones indignas, condiciones que plantean serias preguntas en relación a la prohibición de la tortura y otros malos tratos. En este contexto, el monitoreo preventivo de los lugares de detención migratoria es esencial para visibilizar el trato hacia las personas en situación de migración irregular, que sea en los países de acogida o de destino.

La APT quisiera tomar esta oportunidad para felicitar al Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración por su iniciativa de no solo monitorear las condiciones y el trato de las personas en los centros de detención migratoria en México, sino también de cuestionar la existencia misma de estos centros como parte de una política nacional de inmigración. La investigación y el informe elaborado por el Consejo Ciudadano es muy oportuno: se estima que cientos de miles de personas atraviesan las fronteras mexicanas cada año en proveniencia de la región del Triángulo Norte de Centroamérica.

Además, cabe mencionar que el Gobierno de México asumió un papel clave en los procesos de establecimiento de estándares a nivel regional e internacional, en relación a la migración. En mayo de 2017, México fue el anfitrión de la Segunda Cumbre Iberoamericana sobre Migración y Derechos Humanos, durante la cual se adoptó la Declaración de la Ciudad de México. México también desempeña un papel clave en las negociaciones internacionales sobre los estándares relativos a la migración, como co-facilitador del proceso de adopción de un Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la migración segura, ordenada y regular en 2018.

La APT y el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración comparten la misma visión en relación al régimen de inmigración. Que sea a través de su documento de posición desarrollado en el marco del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la migración segura,

ordenada y regular, o de su manual práctico sobre el Monitoreo de la Detención Migratoria [producido conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Coalición Internacional contra la Detención], la APT aboga por un cambio de enfoque que se aleje de la criminalización de la migración, y que refuerce la protección del derecho a libertad.

En este sentido, la APT apoya firmemente la inclusión en las políticas migratorias de una presunción a favor de la libertad, dando la prioridad a la aplicación de medidas alternativas a la detención, y usando la detención únicamente como último recurso. La APT también aboga por poner fin a la detención de niños y niñas migrantes, y por desviar a las personas en situaciones de vulnerabilidad de la detención. Lograr que los Estados garanticen salvaguardias legales y procesales para todas las personas migrantes privadas de su libertad, y que los órganos independientes monitoreen regularmente todas las situaciones de detención migratoria, es otro objetivo de la labor de incidencia de la APT.

Saludamos el informe elaborado por el Consejo Ciudadano, resultado del proceso y metodología de monitoreo, que permitieron el análisis en profundidad de las condiciones y el trato de las personas migrantes privadas de su libertad. El informe presenta 158 recomendaciones concretas y prácticas dirigidas a varias autoridades nacionales. Estas recomendaciones buscan implementar políticas de inmigración que inviertan las políticas de detención migratoria, con medidas alternativas a la detención, salvaguardias legales, protección de personas en situación de vulnerabilidad, y regularización e integración de migrantes.

Por último, el informe hace hincapié en el importante papel de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de la detención migratoria. Esto es particularmente relevante en el contexto de la reciente publicación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Malos Tratos, en junio pasado. Además de establecer sanciones más severas – hasta el doble de la pena- cuando se cometen actos de tortura contra personas migrantes [Artículo 27 VI], la Ley General contra la Tortura establece por primera vez una base legal para el Mecanismo Nacional de Prevención mexicano. Por la primera vez, las organizaciones de la sociedad civil mexicana tienen una mayor representación en el MNP a través del Comité Técnico del MNP, conformado por cuatro expertos y expertas. Las organizaciones de la sociedad civil mexicanas que tienen una larga y reconocida trayectoria en temas de migración y de tortura tienen una oportunidad única para contribuir al desarrollo de las políticas de prevención de la tortura.

Finalmente, el presente informe es un ejemplo de cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir al monitoreo de los lugares de detención migratoria, y por ende, al trabajo del MNP. Además, es una fuente de inspiración para otras organizaciones nacionales, regionales e internacionales que trabajan en la temática.

Mark C.A Thomson
Secretario General
Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)

INTRODUCCIÓN

Más allá de las regulaciones formales de los Estados en torno a la gestión y el control migratorio, su implementación debe tener como principio básico respetar la dignidad humana y asegurar el goce pleno de los derechos humanos fundamentales. El objetivo de la misión de monitoreo que realizamos en el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) fue registrar las situaciones en las que tal principio es respetado o no durante el tiempo en que el Instituto Nacional de Migración (INM) mantiene en detención a las personas extranjeras en condición migratoria irregular.

El CCINM tiene el objetivo de proponer acciones que se traduzcan en el bienestar de la población migrante mexicana y extranjera y está conformado principalmente por miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la Academia. En función de su mandato, el Consejo presenta un análisis sobre la detención de personas extranjeras, ubicadas en centros de detención migratoria que son gestionados y administrados por el INM, en el cual se desarrollarán los siguientes temas: análisis jurídico del procedimiento administrativo aplicable a los extranjeros detenidos, las condiciones materiales, el manejo de la seguridad, el trato, la salud física y mental y la situación de los detenidos en general y de los que presentan algún grado de mayor vulnerabilidad como los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), las mujeres, las personas de diversidad sexual y cultural, los solicitantes de asilo y las personas en necesidad de protección internacional; la transparencia y el acceso de las OSC a los centros, y las condiciones laborales de los y las trabajadoras del INM. Finalmente, se emiten una serie de recomendaciones al INM y a otras instituciones del Estado Mexicano que podrían provocar cambios estructurales en favor de las personas migrantes.

En México, la “privación de la libertad” en materia migratoria no fue una práctica común sino hasta 1974, con la Ley General de Población (LGP) y se reguló más detalladamente en la Ley de Migración (LM) de 2011, donde se establece que “La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal [en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello] de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno”.²

A pesar de la promulgación de estas regulaciones, la Constitución Mexicana pone límites claros a la práctica de la detención pues declara que solo la comisión de un delito justifica la privación de la libertad.³ Por tanto, si bien, la privación de la libertad por encontrarse en una situación migratoria irregular en México no es considerada en la legislación, el hecho es que esta sí se ejecuta para las personas extranjeras que no cuentan con una estancia legal en el país. De acuerdo con la Coalición Internacional contra la Detención (IDC, por su sigla en inglés), “la detención migratoria violenta de manera primaria el derecho a la libertad personal”.

Según las cifras oficiales, entre enero de 2013 y abril de 2017, ha habido 627,433 “eventos de migrantes ingresados en las estaciones migratorias del INM bajo el procedimiento administrativo

² Artículo 99, LM, 2011.

³ Artículo 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de presentación por no acreditar su situación migratoria”.⁴ El año con mayores eventos fue el 2015, con casi 200.000. La gran mayoría de las personas detenidas en México por su situación migratoria irregular son principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador. El número total de migrantes que transitan de manera irregular por México es difícil de medir por su naturaleza clandestina pero el Consejo Nacional de Población estimó que en 2014 transitaron por México de manera irregular 342.384 personas migrantes centroamericanas. De ellos, al menos el 35% fueron llevados por el INM a sus centros de detención,⁵ que consiste en un total de 59 centros, 32 de los cuales corresponden a estaciones migratorias y 27 a estancias provisionales tipo A y B.

En 2014, la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo una Auditoría de Desempeño del INM⁶ con el objetivo de “Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de los servicios y apoyos a la población migratoria con respeto a sus derechos humanos.” De acuerdo con la auditoría, “el INM no acreditó el cumplimiento del principio de respeto irrestricto de los derechos humanos de los extranjeros independientemente de su situación migratoria”. Informes varios de organizaciones de la sociedad civil que realizan monitoreo a los centros de detención del INM, reiteradamente han expresado su preocupación ante tales situaciones violatorias de derechos humanos de las personas extranjeras detenidas.

Ante estos señalamientos, el CCINM decidió emprender una misión de monitoreo con el propósito específico de identificar los vacíos y obstáculos que impiden la plena protección de las personas migrantes en los centros del INM.⁷ Este Informe es resultado de ese ejercicio, donde las OSC estuvieron presentes y en el que varias de ellas lograron materializar sus esfuerzos al poder ingresar sin restricciones a los centros de detención y observar las condiciones de las personas migrantes ahí detenidas, pero también pudieron conocer la realidad de las autoridades migratorias en su mandato de control y verificación migratoria. El siguiente paso será presentar propuestas de solución y seguimiento en colaboración con el INM, otras instituciones gubernamentales y OSC, toda vez que es de nuestro especial interés resaltar la importancia de la participación de la sociedad civil en las labores de observancia a las actividades del Estado como un ente coadyuvante en mejorar la política migratoria.

En México, el discurso oficial apela al uso de eufemismos que minimizan los efectos de las acciones de contención de personas migrantes y de las repercusiones que tales acciones tienen en cada persona detenida, no solo en su vida, sino en la de familiares e incluso en sus comunidades. Este juego de palabras es usado para simular la detención y la privación de la libertad, tal como sucede con términos como “presentación” y “alojamiento”. En otros momentos y con el mismo significado, el INM usó otras denominaciones, como “aseguramiento”. En términos prácticos, una persona “presentada” es una persona detenida para su deportación. El “alojamiento”, por su parte, es el ingreso y permanencia de la persona en las instalaciones del INM. Estos eufemismos disfrazan una realidad que ha sido documentada por organizaciones de la sociedad civil y que es lejana al discurso de las autoridades: las personas migrantes y quienes requieren de protección especial (solicitantes de la condición de refugiado, por ejemplo) no tienen libertad dentro de las instalaciones pues lo que requieran hacer es solo bajo autorización.

4 Se trata de eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria durante los años 2013, 2014, 2015, 2016 y de enero a abril de 2017, según lo previsto en los artículos 99, 112 y 113 de la Ley de Migración y del artículo 222 de su Reglamento. Boletines Estadísticos, en la página de la Unidad Política Migratoria, de la SEGOB http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos.

5 Hacemos esta cualificación porque los “eventos de presentación” no corresponden exactamente a “personas presentadas”, ya que una persona puede ser detenida más de una vez.

6 Auditoría de Desempeño del INM, 14-0-04K00-07-0060 GB-022.

7 Acuerdo CC/INM/73/NOVIEMBRE/15, tomado durante la 4ª Sesión Ordinaria del Consejo en el 2015.

Esto ejemplifica que la llamada presentación se asemeja más a una privación de la libertad estilo carcelaria, dado que las personas están limitadas en cuanto a espacio y actividades, y su permanencia está bastante controlada por el personal de las estaciones migratorias.

La comunidad internacional ha definido los estándares mínimos de respeto a los derechos humanos que los gobiernos deben asegurar en la implementación de sus políticas migratorias y de otra índole. En el caso de la detención migratoria, situación en la que la persona se encuentra bajo la autoridad absoluta del estado en cuestión, con su vida regulada por la institución pública durante las 24 horas del día, tales estándares adquieren una importancia aún mayor. La salvaguarda de la dignidad de la persona, expresada en el respeto a sus derechos humanos está protegida por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, pero también por la Constitución Mexicana, por mencionar algunos.

Contraria a la protección, la política de control migratorio basada en la detención tiene efectos adversos de diversa índole sobre las personas extranjeras en condición migratoria irregular pero también sobre el personal del INM que ve mermada su capacidad ante una sobrecarga laboral. Hemos observado el incremento de operativos en los últimos años, pasando de aproximadamente 16.000 migrantes detenidos en 2013 a casi 21.000 en 2014, lo que significó un aumento del 73% en solo un año⁸. También, en el marco del Programa Integral de la Frontera Sur, anunciado por el gobierno mexicano en julio de 2014, con el objetivo de “proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región”, vimos dispararse el volumen de las detenciones y deportaciones de manera significativa en ese año, al pasar de 86.298 en 2013 a 127.149 en 2014, y de 81.902 a 107.814, respectivamente. Para 2015, las detenciones saltaron a 198.141, con un número de deportaciones de 181.163. Los efectos del Programa eran patentes en las cifras.

Las consecuencias atrás de estos números son preocupantes, pues ante el incremento de los operativos de control migratorio lo que observamos es que las personas migrantes se ven obligadas a transitar por rutas de extravío más desoladas y menos controladas, acudir a los servicios de “coyotes” o redes de traficantes vinculados a cárteles o grupos del crimen organizado, aumentando su exposición a riesgos como el robo, asaltos, extorsiones, secuestro, trata de personas, ejecuciones sumarias, desaparición forzada, violencia sexual, tortura, tratos crueles y amenazas que por lo general van acompañadas de agresiones físicas y psicológicas. Hechos cometidos en su contra por actores estatales y no estatales que actúan individualmente u organizados. Siendo las víctimas de estos actos quienes finalmente van a dar a los centros de detención migratoria y de ahí la relevancia de contar con la infraestructura material y humana, adecuada y preparada para la atención de sus necesidades y no solo la deportación.

La gran mayoría de las personas detenidas en centros del INM terminan siendo devueltas a sus países. Según cifras oficiales, de los 627.433 “extranjeros presentados” de enero de 2013 a abril de 2017, el INM devolvió a 552.724 personas. Es decir, más del 83% de las personas fueron retornadas voluntaria o involuntariamente. Esta práctica de la deportación sistemática limita significativamente las posibilidades de que las personas detenidas, así como las autoridades,

8 Knippen José, Clay Boggs y Maureen Meyer. 2015. *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*. WOLA, Fundar, Casa del Migrante de Saltillo, Un Mundo Una Nación, CCAMYN, Centro de Recursos para Migrantes, La 72, Hermanos en el Camino, Iniciativa Kino para la Frontera.

identifiquen o demanden supuestos de regularización legítimos y legales (por ser víctima de delitos, testigos de estos, necesitar de protección internacional, por tener nexos familiares con mexicanos, por ej.). La falta de acceso a información oportuna y clara sobre formas de protección y regularización que apliquen a su caso particular, es uno de los principales hallazgos encontrados en el monitoreo.

Una política basada en la detención tampoco constituye una manera eficiente de regular los flujos migratorios, considerando los altos costos humanos y económicos que implica todo el aparato necesario para implementarla: operativos de control, manutención de los centros de detención, provisión de condiciones dignas para las personas detenidas, servicios de alimentación, atención médica y psicológica, etc. Además, la demanda de la fuerza laboral es muy alta y afecta las condiciones laborales del personal del INM, sobre todo cuando la escasez de recursos es una constante en su ejercicio diario y les impide, entre otras cosas, proveer a los centros de detención con las condiciones que les marcan los estándares internacionales.

Las políticas migratorias del gobierno de los Estados Unidos constituyen un factor de contexto crucial sobre la dinámica migratoria regional y las políticas que implementan los países, incluido México. Un primer tema tiene que ver con las acciones de control migratorio que está implementando el actual presidente Donald Trump. La política antiinmigrante de esa administración está implicando, además de las deportaciones generalizadas, el fortalecimiento fronterizo –con el plan de construir un muro en la frontera México-Estados Unidos–, y el incremento propuesto de los agentes del Servicio de Migración y Aduana (ICE).

Las consecuencias de estas políticas restrictivas sobre los flujos migratorios se están dejando ver, ya que según el INM y albergues de migrantes, se observa un descenso importante del flujo de personas migrantes en condición irregular, respecto al 2016. Las cifras de detención para los meses de enero a abril de 2017 son significativamente menores a las del año pasado en los mismos meses: 29.629 y 53.291, respectivamente, lo que significa un decremento del 56%. Las crecientes amenazas y acciones de detención y deportación en Estados Unidos están llevando a algunas personas a no tomar los riesgos, al menos temporalmente, y esperar a que las posibilidades de éxito mejoren; pero, al mismo tiempo, ahora consideran a México como una alternativa para inmigrar.

Para las personas migrantes provenientes de Centroamérica (principal grupo que transita por México), sin embargo, la espera puede no aplazarse, debido a las condiciones de inseguridad y violencia que prevalecen en sus países y que constituyen las principales causas de su migración y de su búsqueda de protección internacional. Los indicadores de violencia en El Salvador, Honduras y Guatemala presentan cifras alarmantes, donde el número de homicidios por cada 100.000 habitantes en 2016 fueron de 81,6, 59,1 y 27,3, respectivamente (Villalobos, 2017). Un número significativo de personas provenientes de estos países podrían gozar de protección internacional en México. En 2016, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), registró 8.781 solicitudes de la condición de refugiado, de las cuales 91,6% correspondía a personas de esos tres países.⁹ Esta institución proyecta recibir 22.000 solicitudes en el 2017.

Ante las condiciones altamente vulnerabilizantes de las personas migrantes en tránsito irregular, el cumplimiento de las responsabilidades legales y morales del gobierno mexicano es aún más determinante. En particular, para el INM, el no abonar al sufrimiento humano que representa esta situación constituye una prioridad. Ya que tiene el mandato de aplicar la política migratoria dentro de los marcos normativos existentes, cada miembro de su personal debe tener una

⁹ http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_2016.pdf.

actitud respetuosa, empática y apegada a los derechos humanos, estableciendo como su “responsabilidad darles el mismo tratamiento que les gustaría recibir si estuvieran en su lugar”.¹⁰ Empezar con una actitud empática hacia las personas detenidas que parta de una escucha atenta y respetuosa de sus necesidades y seguir con el establecimiento de procedimientos claros y transparentes para todos los involucrados (incluido el propio personal del INM) mejoraría de manera sustancial la acción de la autoridad y la experiencia de la detención.

Nuestra intención no es negar los esfuerzos que el INM está haciendo en tratar de cumplir la LM y vigilar que cada servidor público realice su trabajo respetando los derechos humanos de las personas detenidas. Incluso, en el Informe nos aseguramos de presentar las buenas prácticas que encontramos; consideramos que es importante reconocerlas y promover su aplicación en todas las delegaciones del INM, sin embargo, tales esfuerzos no han sido suficientes y simplemente pueden mejorarse. Durante el monitoreo, identificamos condiciones y situaciones que claramente atentan contra el respeto a los derechos humanos de las personas detenidas.¹¹ En general, acciones y omisiones de diversa índole, muchas de ellas evitables, hacen la experiencia de privación de libertad aún más dolorosa.

Un problema reiterado por las personas migrantes detenidas es el relativo al derecho a la información: ignorancia sobre sus derechos y obligaciones, sobre la situación en la que se encuentra su Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM), sobre posibilidades para regularizar su situación migratoria y acerca de los servicios que se ofrecen en los centros de detención migratoria, entre otros. Un cambio en esta materia requeriría pocos recursos y tendría un impacto altamente favorable. Con un poco de voluntad institucional se podrían buscar formas creativas para que este tipo de información sea transmitida de una manera clara, accesible y de forma regular a los extranjeros detenidos.

Estas dos medidas, relativamente simples de implementar, tendrían un efecto positivo en la experiencia de la detención porque darían una mínima certidumbre a las personas y les permitirían identificar alternativas a la detención por varios motivos reconocidos en la LM, tales como el tener derecho a protección internacional u obtener una estancia regular por razones humanitarias si ha sido víctima o testigo de delito, entre otras figuras posibles.

Aunado a la falta de información, los efectos dañinos de la detención se vuelven aún más severos al sentirse las personas a merced del INM y saber que el resultado final de su proceso seguramente será la deportación, y por tanto, volver a las condiciones que le hicieron dejar su país. Esto es algo que el personal de los centros tiene muy claro pues reconocen que uno de los factores que más influye en el comportamiento de las personas es la frustración de ver sus planes truncados, después de haber arriesgado su integridad personal y de haber invertido tiempo y dinero. La frustración acompaña la experiencia que, en sí misma es generadora de mayores problemas. El tiempo de estancia en el centro es crucial; aunque la normativa establece un máximo de 60 días, existen diversas circunstancias por las que las personas permanecen más tiempo detenidas, provocando serios daños a su salud física y mental.

¹⁰ Proper Treatment of Detainees Memorandum, U.S. Customs and Border Protection, May 2, 2004.

¹¹ En la Auditoría del Desempeño al INM, llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (*supra*), analizan 490 quejas en materia de derechos humanos, registradas y atendidas por la CNDH, correspondientes al ejercicio fiscal 2014. De ellas: “el 79,8% (391) se presentó en 3 aspectos; 258 durante la prestación de los servicios migratorios en las estaciones migratorias, 93 por acontecimientos durante las revisiones migratorias, y 40 por solicitudes de información. De las 490 quejas presentadas, 179 se atendieron con informe a la CNDH; 303 las concluyó la Comisión y 8 fueron por conciliación”.

Aunque la afectación es sobre todas las personas detenidas, el grado y profundidad tiene que ver con las condiciones personales de cada una, según sus experiencias previas a la detención. Hay grupos, sin embargo, que experimentan la detención desde condiciones particularmente más vulnerables, como los NNA, personas con una situación delicada de salud mental, miembros de la comunidad LGBTTTI, mujeres víctimas de violencia sexual, mujeres embarazadas, entre otros, tal como se analizará en este informe.

A la violación a derechos humanos por la detención de niños y niñas, solos o acompañados, se añade la carencia o insuficiencia de espacios para su permanencia en los centros migratorios debido al recurrente hacinamiento. Además se evidenció la carencia de luz natural y ventilación en algunos. Tal precariedad de las condiciones de detención pueden resultar devastadoras para las personas por lo que se deben emprender cambios inmediatos que mejoren las condiciones estructurales de los centros de detención migratoria que identificamos, particularmente aquellos que no cumplen con las normas y estándares en materia de detención.

Otra de las grandes preocupaciones producto del monitoreo fueron las condiciones pobres del ejercicio del derecho a la salud de las personas privadas de libertad, en particular aquellas que ingresan en condiciones de salud física y/o mental delicada. Resulta fundamental que exista una manera eficaz de identificar sus afectaciones, se tomen medidas adecuadas y oportunas de prevención, atención y canalización de los enfermos. Además de lo ya expuesto, encontramos la falta de mecanismos institucionales de identificación y atención a mujeres que han sufrido violencia sexual y de género. A su vez, las mujeres embarazadas se encuentran en su mayoría en un estado emocional difícil, relacionado con las condiciones inadecuadas de estancia y de atención a su salud.

La discriminación a algunos grupos, ya fuera por su pertenencia étnica o de género fue recurrente. Para el primer caso, encontramos la ausencia de intérpretes para las personas indígenas que no hablan español o que hablaran un idioma distinto del inglés o francés. La falta de acceso a información o incompreensión de sus derechos se profundizaba en estos casos. Por su parte, miembros de la comunidad LGBTTTI ni familias monoparentales cuentan con un lugar adecuado para su estadía en los centros.

Las condiciones de los centros de detención migratoria, como en cualquier otro centro de detención, afectan a todas las personas que tienen algo que ver con él. El personal del INM es también afectado por la política de detención que implementa el gobierno mexicano. Una de las justificaciones reiteradas para no mejorar las condiciones de los centros y de los servicios que ahí se ofrecen para las personas detenidas es la falta de recursos monetarios. Esto afecta también al personal, que es insuficiente para llevar a cabo las tareas necesarias para respetar lo establecido en las Normas para el Funcionamiento de Estaciones Migratorias: PAM, atención a la salud, vigilancia, provisión de información, actividades recreativas para NNA, etc. Las largas jornadas del personal deben ser remuneradas con salarios justos. Los perfiles de los puestos deben permitir una distribución clara y definida de sus tareas, favorecer el desempeño profesional y el avance en el escalafón institucional.

El hecho de coadyuvar desde la sociedad civil en la identificación de las condiciones en las que se encuentran las personas y los centros de detención migratoria es fundamental si queremos promover el cambio. Reconocemos que se abrió un espacio de participación de las OSC para opinar sobre mejoras a la política migratoria en el Programa Especial de Migración (PEM) del 2014,12 donde el Estado Mexicano admite “la necesidad de reforzar los procesos de planeación,

12 El Programa Especial de Migración (PEM) “es la base para la instrumentación de una política de Estado en

monitoreo y evaluación de la política migratoria, así como los esquemas de coordinación interinstitucional con los poderes de la Unión, las entidades federativas y la sociedad civil”, sin embargo, las consideraciones contenidas en los objetivos y estrategias del PEM aún no han logrado que las condiciones de los migrantes detenidos reflejen un real progreso.

Igualmente, a pesar de que las visitas regulares de la CNDH y de otros actores contribuyen a implementar medidas de mejoramiento, estas no han sido suficientes para transformar las problemáticas de manera estructural que aún persisten. Las condiciones que encontramos y que describiremos en este Informe reiteran la necesidad de un monitoreo social continuo del desempeño de las actividades del INM, que además de fortalecer el estado de derecho en materia migratoria, ayude a disminuir la opacidad de los centros de detención migratoria e incremente la transparencia en la implementación de la política migratoria, pero sobretodo, contribuya al mejoramiento de las condiciones de detención y a garantizar los derechos humanos de las personas migrantes bajo custodia del INM. Tal fue el sentido de la Misión de Monitoreo a Estaciones y Estancias Migratorias que realizamos en el CCINM, con un enfoque de derechos humanos y entrenados en las metodologías básicas propuestas por la Asociación para la Prevención de la Tortura.

La presentación de los resultados preliminares de este informe ya ha tenido algunas reacciones del INM, quien realizó una serie de medidas para atender algunas de las recomendaciones que presentamos con carácter de urgente y quien igualmente se comprometió a entregar un documento con elementos probatorios al respecto. Hubiera sido útil contar con tal documento para considerar su contenido al momento de redactar y analizar este Informe Final.¹³

La realización de este ejercicio de monitoreo abona a lo que otras OSC han venido documentando e implementando desde hace más de quince años. Reconocemos la relevancia de tales esfuerzos y el compromiso de las organizaciones en llevarlos a cabo. Consideramos, sin embargo, que como OSC tenemos retos importantes para lograr que tales ejercicios rindan los frutos que deseamos. Un reto es tener certidumbre en los alcances de nuestras visitas a los centros de detención. Además de la regularidad, sería importante unificar criterios en cuanto los espacios y tiempo de acceso, así como estar en condiciones de brindar a las personas detenidas la ayuda que necesitan, principalmente en lo que concierne al acompañamiento jurídico. Teniendo en cuenta el carácter de institución de seguridad nacional del INM, es importante que se definan tales criterios y que se asegure el aprovechamiento de los recursos ofrecidos por las OSC en favor del ejercicio de derechos humanos de las persona detenidas.

Un segundo reto que tenemos las OSC es fortalecer nuestra capacidad de interlocución con el INM para lograr que nuestras recomendaciones tengan el eco necesario para incidir en los cambios. El CCINM tiene el compromiso de colaborar en este fortalecimiento, participando en la construcción de mecanismos que nos permitan llevar a cabo un seguimiento efectivo de tales recomendaciones, a partir de planes de acción e indicadores bien definidos, que permitan medir los avances de manera periódica. La participación de otras instituciones y organizaciones es indispensable. Le apostamos a cambios graduales pero firmes y sostenibles, que vayan más allá

materia migratoria, con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México, a fin de contribuir política, económica y socialmente al proyecto de desarrollo del país”. Aprobado por Decreto en el 2014 (DOF, 30/04/2014).

13 Los resultados preliminares del informe del monitoreo a Estaciones y Estancias Provisionales del INM se presentaron el 30 de septiembre de 2016, en la Tercera Sesión Ordinaria de CCINM. El 16 de marzo, en la Primera Sesión Ordinaria de 2017, el INM presentó avances de tales medidas y aseguró que proporcionaría evidencia fotográfica de estas.

de las condiciones políticas del momento y que aseguren el respeto irrestricto de los derechos de las personas detenidas.

Consideramos que las atribuciones del Consejo Ciudadano del INM pueden ser aprovechadas para superar tales retos. Nuestro compromiso es caminar en esa dirección, reconociendo nuestras limitaciones e invitando a otras OSC experimentadas para lograr los cambios juntas.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

APT: Asociación para la Prevención de la Tortura

ASF: Auditoría Superior de la Federación

CCINM: Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración

CCPR: Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

CGT: Condiciones Generales de Trabajo

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

CUSAEM: Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México

DIF: [Sistema Nacional para el] Desarrollo Integral de la Familia

DOF: Diario Oficial de la Federación

EM: Estación migratoria

EP: Estancia provisional

GTPM: Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria

HSCL-25: Lista de verificación de Síntomas de Hopkins (*Hopkins Symptom Check List*)

IDC: Coalición Internacional de Detención (*International Detention Coalition*)

IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INM: Instituto Nacional de Migración

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LFT: Ley Federal del Trabajo

LFTSE: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

LGBTTTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Travestis, Transexuales e Intersexuales.

LGP: Ley General de Población

LM: Ley de Migración

MNP: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

MWC: Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (*Committee on the Rights of Migrant Workers*)

NFEM: Normas para el funcionamiento de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

NNA: Niños, niñas y adolescentes

OIM: Organización Internacional de las Migraciones

OPCAT: Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (*Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)

OPI: Oficiales de Protección a la Infancia

OSC: Organizaciones de la sociedad civil

PAM: Procedimiento Administrativo Migratorio

PEM: Programa Especial de Migración

PGR: Procuraduría General de la República

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PPL: Persona privada de libertad

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

S/E: Sin edad

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SICATEM: Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias

SPT: Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas

SS: Secretaría de Salud

UIDPM: Unidad de investigación de delitos para personas migrantes

UPM: Unidad de Política Migratoria

1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este informe se ha elaborado con una rigurosa metodología con la que el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) ha querido cuidar al máximo la objetividad de sus análisis y recomendaciones. En todo momento se han tenido en cuenta los temas sensibles que se han abordado, el pleno respeto a todas las personas e Instituciones involucradas y desde la premisa de poder consolidar con esta Misión una facultad permanente de monitoreo del Consejo en aspectos complejos de la realidad migratoria del país, para poder así realizar propuestas de mejora de la situación.

1.1 Capacitación realizada

Para la preparación y elaboración de esta investigación, en el CCINM implementamos una etapa de capacitación interna en torno a la cuestión del monitoreo de centros de privación de libertad, realizando unas jornadas formativas en febrero y otra fase en agosto de 2016. Las jornadas formativas fueron conducidas por expertos/as en la materia y nos proporcionaron las herramientas necesarias para el desarrollo de una metodología e instrumentos de trabajo propios del equipo de monitoreo del CCINM, a partir de los objetivos acordados señalados a continuación.

Los **contenidos** tratados en las jornadas de capacitación interna fueron los siguientes:

- Conceptos y principios básicos del monitoreo de centros de privación de libertad.
- Metodologías de monitoreo de centros de detención de personas migrantes.
- Definición de claves para el monitoreo de centros de detención de personas migrantes.
- Definición y construcción de los instrumentos de monitoreo, sistematización y publicación.
- Planificación de visitas de monitoreo.
- Tipos de informes de monitoreo.
- Construcción de recomendaciones.
- Consideraciones sobre seguridad nacional relativas a centros de privación de libertad.

Durante las jornadas de capacitación, se construyó de manera participada la siguiente **metodología de trabajo**:

Definición de los objetivos generales de la labor del CCINM en el monitoreo de estaciones migratorias (EM). Como ya se adelantó, el CCINM con esta Misión se ha planteado y ha definido los objetivos políticos y técnicos que quiere alcanzar como órgano de monitoreo de EM a lo largo de México. Estos consisten en generar las estrategias adecuadas que permitan hacer un trabajo de incidencia y emitir recomendaciones al Instituto Nacional de Migración

(INM) mediante la evaluación de la normatividad migratoria y su aplicación desde la detención de la persona migrante, las condiciones de vida y debido proceso en las estancias, hasta la deportación o salida para la regularización según el caso.

1. **Composición de un equipo multidisciplinar de monitoreo.** Las personas miembros del CCINM que se implicaron en la misión de monitoreo se ubicaron funcionalmente en esta actividad de acuerdo a las capacidades, experiencia y perfil de cada una. Se decidió además ampliar el equipo de monitoreo a personas externas al CCINM, de acuerdo a sus perfiles profesionales, experiencia en ciertas disciplinas y trabajo de formación e incidencia en políticas públicas migratorias, para poder monitorear con la debida rigurosidad y profesionalidad todos los aspectos vinculados con la detención migratoria.
2. **Determinación de las estaciones migratorias a monitorear.** Se mapeó el censo existente de estaciones migratorias, así como de estancias provisionales, garitas y puestos fronterizos ubicados a lo largo de la ruta migrante en donde se detiene y priva de libertad a personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado. En base a este mapeo proporcionado por el INM, se establecieron criterios de selección de los lugares a visitar (tamaño de la estación/estancia migratoria, información disponible, monitoreos previos, ruta y localización geográfica, viabilidad, etc.) de acuerdo a las rutas principales que utilizan las personas migrantes para llegar o transitar por México. En este sentido, se acordó monitorear cuatro rutas: dos en el sur, una en el centro y otra en el noreste del país, para poder abarcar en cada ruta estancias migratorias de diferente perfil.
3. **Para cada lugar a visitar, se determinaron los objetivos específicos de la visita de monitoreo a ese centro concreto.** Se acordó realizar una visita inicial dentro de cada ruta y una de seguimiento, para observar cuestiones específicas y dar seguimiento de acuerdo con el INM tras un primer informe de observación. Se llevó a cabo en todos los casos una labor de documentación previa de la información disponible del espacio (informes de la sociedad civil, organismos internacionales u otros órganos de monitoreo, noticias de prensa, quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], denuncias, etc.), para llegar al monitoreo con la máxima preparación.
4. **Dimensión adecuada de la visita.** Durante la capacitación se determinó la duración de cada visita/ruta, el tamaño del equipo en cada caso y la metodología a emplear, de acuerdo a los objetivos definidos y a las características específicas del centro (tipo y tamaño del lugar, perfil de la población detenida, etc.).
5. **Definición de aspectos a monitorear.** Se realizó un trabajo en equipo para especificar los ítems en concreto que se quieren analizar, en función de los objetivos planteados y de acuerdo siempre a los aspectos más sensibles en materia de derechos que se ven afectados por la detención migratoria.
6. **Determinación de las fuentes de información.** Se previó qué información se podía obtener en cada visita/ruta: documentación, observación del equipo, personas alojadas, personal del centro, familiares, organizaciones sociales existentes en cada zona y trabajo previo en las estaciones, otras instituciones involucradas, etc.
7. **Determinación de los instrumentos de investigación.** A la vista de toda la información que se observó que se podía obtener, se diseñaron en conjunto de los instrumentos necesarios para obtener información en las visitas, en función de los aspectos a monitorear y las fuentes de información.

8. **Planificación logística de la visita.** Para cada ruta, se acordó qué Consejeros/as podían participar y con qué equipo técnico de apoyo se podía contar, señalándose la importancia de determinar al inicio de cada ruta las funciones y roles del equipo de monitoreo. También se vio la necesidad de definir antes de cada visita el horario de la jornada para las distintas tareas de monitoreo (reuniones, inspecciones, aplicación de instrumentos) y de preparar los materiales necesarios (papelería, copias de instrumentos), estimándose el transporte y alimentación necesaria en cada momento.
9. **Ejecución de la visita de monitoreo.** Se acordó que el equipo de monitoreo accediera a la estación migratoria aplicando la metodología prevista según el diseño en los puntos anteriores. Consensuándose al inicio de cada ruta aspectos puntuales como quién coordina el equipo, cómo se plantean las relaciones con el personal y la dirección del centro o cómo se maneja la seguridad propia y de las personas migrantes.
10. **Fase posterior a la visita.** Inmediatamente después de terminar la visita, se estableció que los equipos de monitoreo se reunieran con tres propósitos:
 - Evaluar el desarrollo de la visita y el funcionamiento del equipo de monitoreo.
 - Elaborar un documento interno inicial con las conclusiones preliminares de la visita.
 - Apuntar la elaboración del informe de visita.
11. **Elaboración del informe de visita.** El equipo de monitoreo ha de elaborar un informe descriptivo y analítico de la visita(s) a cada estación/estancia migratoria, lo que supone:
 - Vaciar la información recogida en la visita, en documentos digitales: notas de campo, entrevistas, cuestionarios, documentos revisados, etc.
 - Recopilar los hallazgos encontrados desde las distintas fuentes de información, y organizarlos de acuerdo a las categorías y aspectos a monitorear.
 - Sintetizar conclusiones en base a los principales focos de vulneración de derechos, y focos de riesgo.
 - Elaborar un capítulo de recomendaciones orientadas a impulsar mejoras en las políticas y condiciones de las estaciones/estancias migratorias.
12. **Seguimiento de las recomendaciones:** Los informes de visita serán objeto de seguimiento en términos de cumplimiento de recomendaciones y de observación de mejoras en las estaciones/estancias migratorias.

Fruto de las jornadas internas de trabajo, el CCINM también consensuó una serie de **objetivos generales** en torno a esta misión de monitoreo:

- Cuestionar la propia existencia de los mismos centros de detención para migrantes; cuestionar el modelo de control / detención / deportación.
- Impulsar cambios de paradigma y de mentalidad, a partir de las alternativas a la detención.
- Romper con la opacidad en la que operan los centros de detención migratoria.

- Abonar en lo que ya se ha difundido por parte de la sociedad civil en términos de violaciones a derechos humanos.
- Detectar población en especial situación de riesgo.
- Reforzar el sistema de derechos y garantías para un debido proceso.
- Conocer dónde detienen a las personas, cuánto tiempo, en qué condiciones.
- Contar con condiciones de acceso irrestricto y sorpresivo a estos lugares.
- Lograr un efecto de prevención y disuasión de violaciones de derechos humanos en los centros.
- Señalar la ineficiencia en el sistema.
- Fortalecer al CCINM como órgano de monitoreo con una agenda política propia.

1.2 Plan de investigación

La metodología de investigación se basó en todos los pasos previos descritos y en cuanto a contenidos y análisis en los estándares internacionales existentes para el monitoreo de lugares de privación de libertad en contexto migratorio¹⁴, priorizando la objetividad y el rigor en la recolección de información, la participación voluntaria de las personas y la absoluta confidencialidad de sus testimonios. Los hallazgos fueron contrastados a la luz del Derecho Internacional por los Derechos Humanos, en especial en lo relativo a la detención migratoria, al derecho de asilo, a los derechos de la infancia, los principios del debido proceso y el trato respetuoso y digno a las personas privadas de libertad.

Se consideraron las siguientes fuentes de observación para la investigación:

- Información previa de sociedad civil, CNDH y otros organismos.
- Revisión documental en los centros (expedientes, libros de incidencias y otros registros).
- Personas privadas de libertad.
- Autoridades y personal a cargo de los centros.
- Observación directa de los centros.

Se determinaron los aspectos a monitorear, que desarrollan el objeto de la investigación y

¹⁴ En materia de estándares y metodología de monitoreo de centros de detención, el marco referencial fueron las propuestas del Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas (SPT), y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).

que fueron los que se pueden encontrar en los Anexos (ver la sección correspondiente a este capítulo).

A partir de las fuentes de observación determinadas y los aspectos a monitorear que se consensuaron, construimos los siguientes instrumentos para la investigación¹⁵:

- Guía de documentación relevante a verificar.
- Guía de entrevistas para personal del centro.
- Guía de entrevista abierta para personas privadas de libertad.
- Cuestionario general para personas privadas de libertad.
- Cuestionario de aspectos psicosociales para personas privadas de libertad.
- Bitácoras de visita para observaciones directas.

Nos interesaba revisar **documentos relevantes**, tales como expedientes jurídicos de personas alojadas, dinámica histórica de la población, libros de incidencias o partes de novedades y expedientes médicos y de atención psicológica. El acceso sin restricciones a la documentación en papel y digital relativa al funcionamiento de los centros y al manejo jurídico de las personas ha sido determinante para los resultados de este informe, gracias a la colaboración y disposición mostrada en la mayoría de los centros por el personal del INM.

El equipo de monitoreo del CCINM también hizo una reflexión en torno a aspectos relevantes a considerar durante el monitoreo:

- Participación de profesionales y sociedad civil: el CCINM decidió realizar su labor de monitoreo contando con su propio equipo y algunos exconsejeros/as, e incorporar profesionales de disciplinas diversas y miembros de las organizaciones de la sociedad civil por su experiencia previa en aspectos relevantes de la detención migratoria.
- Tratamiento de las restricciones que el INM pueda interponer a la labor de monitoreo: el CCINM estudió y asumió las restricciones derivadas de las normas de Seguridad Nacional. Ante otro tipo de restricciones, se acordó asumirlas en primera instancia si resultaban metodológicamente aceptables y si no, negociar políticamente con el INM la eliminación de estos obstáculos para garantizar la objetividad y rigurosidad de la investigación.
- Sistematización de la información: se recordó a todas las personas participantes el importante compromiso de cerrar cada ruta con la sistematización de la información obtenida a través de los instrumentos de monitoreo aplicados, antes de que el transcurso del tiempo nos hiciera perder detalle de lo observado.
- Manejo público y político de los informes: el acuerdo con el INM fue exponer en primera instancia los informes de visita ante la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el INM al más alto nivel. Se acordó también compartir con los responsables del centro de detención afectado un primer informe al final de cada visita. Y compartir el

¹⁵ Los instrumentos de investigación aplicados constan en los Anexos de este informe.

informe final con organismos internacionales como el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) y otros órganos de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como organizaciones de la sociedad civil implicadas en la defensa de las personas migrantes y refugiadas, tras recibir las respuestas y retroalimentaciones del INM al presentarse el informe preliminar. Posteriormente a este monitoreo, se decidió buscar los recursos para efectuar una visita e informe de seguimiento, cuyos resultados serían públicos en el informe final.

- Cuidado de las personas privadas de libertad afectadas por el monitoreo: se aplicaron medidas para proteger al máximo la confidencialidad de las personas migrantes y funcionarios que nos aportaron su testimonio, de manera que se pudieran prevenir y evitar sanciones y represalias. Para ello, se estableció un procedimiento de consentimiento previo informado. Y se estableció que en caso de requerirse por alguna persona migrante nuestro apoyo y orientación, canalizar las necesidades a entidades competentes para ello, en la medida de lo posible.
- Cuidado del equipo: se aplicaron en cada ruta medidas elementales de seguridad y cuidado mutuo en las visitas. Se realizaron ejercicios de contención en determinados momentos, cuidándose con ello el espíritu de equipo y el compañerismo.

1.3 Trabajo de campo y ejecución de las visitas

En primer lugar, el equipo de monitoreo del CCINM realizamos un **ejercicio piloto** de aplicación de la metodología y de los instrumentos en la EM de Iztapalapa, el 24 de febrero del 2016. Esta experiencia, además de proporcionarnos los primeros hallazgos de la investigación, nos permitió evaluar y afinar nuestra propia dinámica de trabajo.

Organizamos el monitoreo en cuatro **“rutas”**, que corresponden a las cuatro regiones del país con mayor flujo de personas migrantes originarias de Centroamérica y otros continentes: Centro, Sur (Costa Pacífico), Noreste y Sureste (Golfo). Dedicamos entre tres y cinco días a cada ruta, dependiendo de la cantidad y características de las estancias y estaciones que comprendía. Cubrimos las cuatro rutas entre el miércoles 3 de agosto y el viernes 2 de septiembre de 2016.

El diseño de estas rutas y la selección de los centros a monitorear fueron elaborados en función de criterios como diversidad de tipos y dimensión de los centros, representatividad, capacidades logísticas e información previa de los centros.

De acuerdo a esta distribución geográfica, finalmente estos fueron los **centros monitoreados**:

Región Centro:

- Estación Migratoria de Querétaro (Querétaro)
- Estación Migratoria de Iztapalapa (Ciudad de México)
- Estación Migratoria de Puebla (Puebla)
- Aeropuerto Internacional Benito Juárez (Ciudad de México)¹

Región Noroeste:

- Estación Migratoria de Saltillo (Coahuila)
- Estancia Provisional B Torreón (Coahuila)
- Estancia Provisional B Monterrey (Nuevo León)
- Estación Migratoria de Reynosa (Tamaulipas)
- Estancia Provisional B Matamoros (Tamaulipas)

Región Sureste:

- Estación Migratoria de Palenque (Chiapas)
- Estación Migratoria de Tenosique (Tabasco)
- Estación Migratoria de Acayucan (Veracruz)

Región Sur:

- Estación Migratoria de Tuxtla Gutiérrez (Chiapas)
- Estancia Provisional B San Cristóbal de las Casas (Chiapas)
- Estancia Provisional B Comitán (Chiapas)
- Estación Migratoria de Tapachula (Chiapas)
- Centro de Atención Integral al Tránsito Fronterizo de Huixtla (Chiapas)
- Estancia Provisional de Huehuetán (Chiapas)

En cuanto a las **condiciones generales de acceso** a los centros, se pactó con el INM acceso irrestricto a los mismos (a todas las áreas e instalaciones, contacto y privacidad con personas privadas de libertad y con personal, revisión total de documentos y sistemas informáticos). Sin embargo, la llegada a los centros mayoritariamente no fue sorpresiva pues el INM recibía aviso previo del CCINM.

El equipo del CCINM asumió los **principios de monitoreo** propuestos por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) en su trabajo de campo:

- No haga daño.
- Haga uso del sentido común.

- Respete a las autoridades y el personal a cargo.
- Respete a las personas privadas de su libertad.
- Sea creíble.
- Respete la confidencialidad.
- Respete la seguridad.
- Sea consistente, persistente y paciente.
- Sea exacto y preciso.
- Sea imparcial, objetivo e independiente.
- Sea sensible.
- Sea profesional y compórtese con integridad.
- Sea visible.

En cuanto a la **aplicación de instrumentos de investigación**, queremos destacar el acercamiento que se pudo tener con 122 personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado, mediante preguntas de un cuestionario (87 personas) y de un guion de entrevista psicosocial (35 personas), instrumentos que siguieron pautas similares en el tipo de preguntas relativas al monitoreo de las condiciones de detención.

Las 122 personas son originarias de nueve países, destacando el mayor número de personas informantes de los tres países del norte centroamericano: Honduras, Guatemala y El Salvador. Es importante enfatizar que se buscó la mayor diversidad de situaciones, por lo cual fue posible contar con los relatos de personas provenientes de países del propio continente, como de otros, a quienes se les pidió consentimiento para las preguntas (ver Tabla 1.1).

Tabla 1. Personas migrantes en detención entrevistadas y encuestadas, agosto a octubre 2016

	País de origen	Nº de personas	Porcentaje (%)
1	Bolivia	1	0,8
2	Camerún	2	1,6
3	Colombia	4	3,3
4	Congo	2	1,6
5	Cuba	7	5,7
6	Ecuador	3	2,5
7	El Salvador	22	18,0
8	España	1	0,8
9	Guatemala	32	26,2
10	Honduras	35	28,7
11	India	3	2,5
12	Irak	1	0,8
13	Irán	1	0,8
14	Kenia	1	0,8
15	México-EE.UU.	1	0,8
16	Nicaragua	2	1,6
17	Turquía	1	0,8
18	Ucrania	1	0,8
19	Venezuela	2	1,6
	TOTAL	122	100

Fuente: Acervo del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, Misión de Monitoreo a Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, 2016.

Es importante señalar el enfoque psicosocial que tuvo el abordaje de las entrevistas con las personas privadas de libertad, cuyo fruto es la descripción del impacto en la salud mental que tiene la detención en las personas, reflejado en este informe en su correspondiente capítulo.

En cada ruta también convocamos **reuniones informales con organizaciones civiles locales**, servidores públicos mexicanos y cónsules de países centroamericanos, para conocer de su experiencia y opinión al respecto de la situación de las estaciones y estancias migratorias, así como de la realidad de las personas migrantes y refugiadas en sus zonas de atención.

Durante cada una de las visitas tuvimos una **reunión de cierre** con los directivos y/o personal encargado de las estancias y estaciones, a fin de compartir algunos hallazgos, señalar las

prácticas que considerábamos adecuadas y dejar nuestras observaciones y recomendaciones urgentes sobre casos que ameritaban una pronta atención.

Tras cada una de las visitas de monitoreo, tal como estaba previsto, nos convocamos como equipo del CCINM a **reuniones internas** con el objeto de evaluar el desarrollo del trabajo de campo efectuado en lo referente a cuestiones logísticas, cuestiones técnicas y metodológicas de la investigación, situación y consecuencias políticas, dinámica emocional y tareas pendientes del trabajo de campo. En diversos momentos de la experiencia, el equipo del CCINM en el ámbito del autocuidado participó en reuniones de **supervisión psicosocial**, para evaluar y manejar adecuadamente el impacto emocional que este trabajo ha tenido para nosotras y nosotros.

1.4 Obstáculos, dificultades y facilidades encontradas

En términos generales, las y los servidores públicos del INM han facilitado nuestro trabajo, proporcionándonos el tiempo, apoyo y espacios adecuados para llevarlo a cabo. En la gran mayoría de las ocasiones accedimos sin restricción a las diferentes áreas de las estaciones y estancias; también se nos proporcionaron expedientes y otros documentos relevantes que facilitaron mucho nuestro trabajo y análisis. Además, pudimos conversar con las personas migrantes y con el personal del INM, respetando en todo momento su libertad, buscando un ambiente de privacidad y asegurando la confidencialidad de las entrevistas, algo que fue posible gracias a la disposición mostrada por el personal del INM de cada centro.

Al mismo tiempo, encontramos algunos obstáculos. Uno relevante fue la imposibilidad de llevar a cabo en un primer momento el trabajo en la EM Siglo XXI de Tapachula, de acuerdo con la metodología planeada y acordada en el Pleno del Consejo. Al no contar con el respaldo de las autoridades del INM, decidimos suspender las actividades y abandonar la estación. Confiábamos en que recapacitarían y, al comprender la pertinencia de la metodología y la importancia de respetar los acuerdos tomados, apoyarían cabalmente el trabajo en las estaciones y estancias que seguían en la ruta. Por acuerdo posterior con el INM, el trabajo de campo en este centro se retomó en fechas posteriores fuera de la planificación inicial de rutas previstas, esta vez con respeto a las condiciones de trabajo acordadas.

En el resto de las rutas implementamos casi sin restricción la metodología prevista; sin embargo, no siempre tuvimos la oportunidad de aplicar entrevistas y cuestionarios a personas migrantes. Esto se debió a que en la mayoría de las estancias y estaciones que visitamos en Chiapas, la población alojada era excepcionalmente pequeña –en relación con la capacidad o dinámica poblacional histórica– o simplemente estaba ausente. En varios casos constatamos que las personas migrantes habían sido retornadas a sus países o trasladadas a otra estación poco antes de nuestra llegada. Lo mismo sucedió durante algunas de las rutas restantes, por ejemplo en el Noreste, en Torreón, por las obras que se estaban realizando en la estancia.

Por último, cabe señalar que en la EM de Monterrey no hubo disponibilidad de ninguna persona funcionaria del INM para ser entrevistada, aunque pudimos adaptarnos a la situación y logramos cumplir la mayoría de los objetivos que nos habíamos planteado.

Una situación a resaltar fue la frecuente presencia del Director General de Coordinación de

Delegaciones en las estaciones y estancias de las rutas mientras nos disponíamos a recabar información. Anotamos el punto desde la perspectiva metodológica, pues su presencia significó una presión adicional para el tipo de respuesta y atención brindada por el personal de cada una de las estaciones en nuestras visitas, modificando el ambiente y condiciones de operación cotidiana de los Centros donde se dio esta coincidencia.

Confiamos en que los obstáculos y dificultades para monitorear las estaciones y estancias del INM irán disminuyendo en la medida en que las autoridades constaten sus beneficios para la mejora de su funcionamiento, la promoción de la transparencia y la colaboración entre la institución y la sociedad civil basada en la confianza, teniendo como objetivo asegurar el pleno respeto a los derechos de las personas migrantes.

A nivel interno, para el equipo de monitoreo del CCINM esta experiencia ha supuesto un gran reto personal, profesional, logístico, técnico y político. Es necesario subrayar que si bien se han dado muy diversas y valiosas investigaciones y acciones de monitoreo en materia de detención migratoria en México, una experiencia de este calado no tenía precedentes. Los objetivos planteados y la amplitud del proyecto han exigido coordinar un amplio equipo humano, con características muy diversas y geográficamente descentralizado. Como se describe en este capítulo, el diseño metodológico ha sido complejo y, como se puede deducir de la descripción de las rutas, la parte logística también fue muy exigente, siendo fundamental para salvar estos inconvenientes el gran trabajo realizado por la consultoría de apoyo a la presidencia del CCINM y la disposición en todo momento de la Presidenta para coordinar con las principales autoridades del INM.

Buena parte de las preocupaciones del CCINM durante el trabajo de campo también se centraron en torno a la prevención de posibles represalias que pudieran darse hacia las personas privadas de libertad que participaron de la investigación, así como la necesidad de dar seguimiento a multitud de casos individuales que fueron emergiendo en muchas de las visitas que, al margen de los objetivos iniciales de la investigación, el CCINM decidió asumir.

1.5 Elaboración del Informe Preliminar

En los compromisos adquiridos entre el CCINM y el INM, constaba el acuerdo de que, una vez concluido el trabajo de campo de la misión de monitoreo el Consejo elaboraría un primer informe para presentar a las autoridades las primeras impresiones y hallazgos. Al finalizar esta fase, en septiembre de 2016, se presentó un “Documento de Conclusiones Preliminares” de la misión durante la 3ª Sesión Ordinaria del CCINM.

Además de apuntar los principales hallazgos del monitoreo, el documento incorporó la necesidad de requerir **información adicional** al INM, cuya devolución da cuenta el presente informe. Las conclusiones iniciales también dieron pie a exigir una serie de **medidas urgentes** que a partir de la investigación se hacían evidentes. Entre las medidas más puntuales se encontraban la mejora de la infraestructura de algunos centros, la clausura de tres que presentaron condiciones inaceptables. Las medidas urgentes de carácter estructural hacen referencia a la sobrepoblación, el debido proceso, la atención médica y psicológica, o el trato a grupos especialmente vulnerables, entre otros.

El INM tomó buena nota de las recomendaciones y elaboró un Plan con acciones de seguimiento; en la 1ª sesión formal del Consejo Ciudadano del 2017 se nos informó de las mismas. Nos consta que dicho Plan fue remitido a las Delegaciones del INM en diferentes estados afectados por las recomendaciones. Sobre el cumplimiento de estas medidas se hace una breve mención en el presente documento, así como de lo que se ha logrado monitorear en visitas de seguimiento realizadas por miembros del Consejo, a fin de verificar la realidad de los avances.

1.6 Elaboración y publicación del Informe Final

La edición del Informe final de la Misión ha supuesto un nuevo reto, por la gran cantidad de información compilada a través de todo el trabajo descrito, por tener ya una primera respuesta del INM a nuestros aportes y por ser un documento que pretende abordar no solo cuestiones concretas sino aspectos estructurales que afectan a las condiciones y vigencia de la detención migratoria en México.

Para afrontar estos retos, el CCINM realizó dos reuniones monográficas de seguimiento del monitoreo. En la primera, evaluamos la respuesta del INM al informe preliminar y acordamos una ruta de estructura y elaboración de los capítulos del informe final. En la segunda, verificamos los avances de cada capítulo, se analizaron y acordaron las principales conclusiones y recomendaciones y se designó un grupo de edición final (formado por tres Consejeros y tres personas de apoyo técnico) para dar seguimiento al cierre de los capítulos y realizar la homogenización del estilo y lenguaje del informe.

Tras este trabajo, este informe final presenta una **estructura** en capítulos o ejes temáticos, que fue diseñada para organizar conceptualmente la información hallada y en base a aspectos que se consideraron de mayor interés. El **resumen ejecutivo** tiene una estructura más sintética, basada de nuevo en el índice de ítems que se monitorearon de acuerdo a los estándares de la APT, para mayor claridad y facilidad en la comunicación de los resultados.

El informe incorpora al final un capítulo de conclusiones y recomendaciones –construidas como ya se ha indicado por el CCINM de manera participativa–, y que están directamente dirigidas a las instancias políticas, institucionales y sociales con responsabilidades y competencias en la materia, y diseñadas en base al modelo que propone la APT¹⁶, que sugiere los siguientes criterios para su definición:

- Específica
- Medible
- Alcanzable
- En función de resultados
- Delimitada por el tiempo
- Enfocada en soluciones
- Consciente de prioridades, secuencias y riesgos

16 Ver el Cuadernillo “Cómo Hacer Recomendaciones Efectivas” de la APT, accesible desde http://www.apt.ch/content/files_res/Briefing1_esp.pdf

- Fundamentada
- Sensible a las causas
- Dirigida

Estas recomendaciones son para el CCINM la base del seguimiento del objetivo principal de esta investigación: lograr el mayor respeto a los derechos de las personas migrantes en detención y las mejores condiciones de estancia y debido proceso en lo inmediato y, a largo plazo, abonar al desmantelamiento de este modelo de control/detención/deportación en el que se basa la política de gestión migratoria del Estado mexicano.

2. EL CONTEXTO DEL CONTROL MIGRATORIO Y LAS DETENCIONES A PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

2.1 La política migratoria en México: el control y la contención de migrantes

En el artículo 2 de la Ley de Migración (LM)¹⁷, así como en el “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018”, el gobierno mexicano expone los principios y las características de lo que debe entenderse como una política migratoria de estado. Principios y características que se enuncian en un contexto de creciente complejidad en la dinámica migratoria en México y en el mundo, en la que concurren: factores multidimensionales para la movilidad, migrantes con variados perfiles, condiciones en los territorios de asentamiento y de movilidad con mayor incertidumbre, indefensión e inseguridad, y medidas cada vez más restrictivas para la movilidad con distintas consecuencias para la vida de las personas migrantes, de sus familias y de sus comunidades. Principios y características mediante los cuales el gobierno mexicano enarbola un discurso sobre la necesidad de “un cambio en el paradigma gubernamental sobre el fenómeno migratorio y consolidar una política migratoria mexicana” (PEM, 2014).

Esta política migratoria, con la LM de 2011, fue definida como un conjunto de decisiones estratégicas para atender el fenómeno migratorio: 1) con un enfoque integral, 2) de respeto irrestricto de los derechos humanos de migrantes nacionales y extranjeros, 3) de corresponsabilidad con otros gobiernos e instituciones involucradas en el tema migratorio, 4) hospitalaria y solidaria con personas de otros países cuya vida o convivencia en el lugar de origen esté en riesgo, 5) de facilitación para la movilidad internacional de personas, 6) de complementariedad de los mercados laborales con los países de la región, 7) de equidad entre nacionales y extranjeros, 8) de reconocimiento de los derechos adquiridos por personas inmigrantes, 9) garante de la unidad familiar y del interés superior de la niñez y la adolescencia, 10) de integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país, y 11) facilitadora del retorno y reinserción de emigrantes de México y de sus familias (art. 2).

En sus aspectos operativos, esta política migratoria debe ser determinada por el Poder Ejecutivo considerando las demandas y posicionamientos de varios actores, incluida la sociedad civil organizada. En los distintos instrumentos en los que se consignan las disposiciones, se enarbola la tradición humanitaria y el compromiso con los derechos humanos, pero al mismo tiempo el compromiso con “la seguridad nacional, pública y fronteriza” (art. 2). Estos principios, en última instancia, han derivado en “políticas de control con rostro humano” (Domenech, 2011: 2), lo que esencialmente no ha modificado el paradigma de control que ya caracterizaba a la política migratoria mexicana anterior a la promulgación de la LM de 2011.

17 Diario Oficial de la Federación (DOF) 25 de mayo de 2011.

Hasta 2011, en México no se contaba con una Ley específica sobre migración, aunque había disposiciones en materia migratoria, entre las que destaca la Ley General de Población (LGP) (1974), en la que se establecían los lineamientos para el ingreso y permanencia en México de personas extranjeras. Desde la promulgación de la LGP, una serie de disposiciones consignadas en su Reglamento, así como en Circulares y Manuales de Trámites y Procedimientos que se derivaban de dicha ley, determinaban el curso de la verificación y el control migratorios. Hasta 2008, en la LGP se concebía la entrada y permanencia sin documentación migratoria como un delito.

Durante la década de 2000, en un periodo de creciente inseguridad y violencia en México que afectaba en particular a la migración en tránsito, pero que repercutía en otras modalidades de movilidad poblacional, organizaciones de la sociedad civil y, en general, defensores y defensoras de los derechos de personas migrantes impulsaron iniciativas hacia una legislación específica que tomara en cuenta la dinámica migratoria en México y los contextos en los que esta se producía. En la misma década se llevaron a cabo distintas demandas por la protección de las personas migrantes y por la reparación de los daños. Los informes de las organizaciones de la sociedad civil y de los albergues, así como de la CNDH, y de organismos internacionales, daban cuenta de la magnitud de los delitos en contra de migrantes en tránsito: secuestros, extorsión, asaltos, asesinatos, tortura, explotación sexual y laboral, entre otros. Entre 2007 y 2009 se impulsaron y lograron reformas cruciales a la LGP, en particular a los artículos que criminalizaban a personas migrantes y a defensores/as de migrantes. Durante la misma década de 2000, se enfatizó en la necesidad de una ley específica de migración acorde con la nueva dinámica migratoria. Parte de estas iniciativas quedaron consignadas, por ejemplo, en la Propuesta de Política Migratoria para la Frontera Sur de 2005. Sin embargo, a pesar de las distintas reformas, la LGP ya tenía varios, por lo que entre 2009 y 2012, se impulsó la nueva LM y se buscó que en su Reglamento y en los lineamientos que se derivaban del mismo se precisaran o enmendaran las contradicciones y el enfoque de securitización en la nueva legislación.

Contrariamente a lo esperado, la ley que se promulgó se enfocó fundamentalmente a la migración de destino y a la llamada migración en tránsito. La LM constituye un cambio importante, pero aún dista de ser una normativa integral e incluyente de las distintas dimensiones de la migración en México. Por otra parte, si bien reconoce los derechos de las personas migrantes independientemente de su situación migratoria (como los derechos a la salud, a la educación, al registro civil, a la justicia y a la no discriminación), contribuye a la simplificación en las condiciones de estancia (visitante, temporal, permanente), y reconoce la unidad familiar y el principio del interés superior de la niñez, entre otros aspectos, su enfoque en la administración de flujos y en la seguridad nacional, así como la falta de otras perspectivas como la de género, limitan su aplicación o hacen que la aplicación de varias de sus disposiciones sea violatoria de derechos humanos (ver GTPM, 2013).

En el mismo año 2011 se publicó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (DOF, 27 de enero de 2011) y, un poco después de promulgada la LM, se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos, mediante la cual se modificaron once artículos de la Constitución de México (DOF, 10 de junio de 2011). Con la reforma, se incluía el principio pro-persona y se reconocían los tratados internacionales al mismo nivel de la Constitución, estableciéndose de ese modo que “[e]n los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta

Constitución establece” (art. 1 de la Constitución Nacional). En el mismo artículo se estableció la obligatoriedad para todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos (Ibíd.).

El artículo 1 constitucional en México, en particular, abrió la puerta para una amplia protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes, sin importar su situación migratoria. A la par, hay otros instrumentos internacionales que abogan por la necesidad de generar acciones en materia de protección a las personas migrantes, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, por mencionar las principales.

Si bien esta reforma constitucional de 2011 fue un avance importante en materia de derechos humanos, las reformas a los artículos 11 y 13 causaron controversia, debido a “errores conceptuales que contravienen derechos establecidos en instrumentos internacionales y no son tan favorables para las personas migrantes” (GTPM, 2013: 4). Según el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), el art. 11, para citarlo como ejemplo, referido al derecho a solicitar asilo, contravenía la Convención de Ginebra sobre refugiados y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, además, en su redacción entraba en contradicción con la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (GTPM, 2013: 5). En 2016, dicho artículo sería nuevamente reformado (DOF, 15 de agosto de 2016).

Después de la entrada en vigor de la LM, en noviembre de 2012, las organizaciones de la sociedad civil demandaron la participación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2013-2018) para que se integraran acciones específicas en dicha planeación relacionadas con la migración, lo que llevó al Programa Especial de Migración (PEM) (2014-2018) derivado del PND. Más recientemente, otras iniciativas en la política migratoria merecen mención, como la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF, 4 de diciembre de 2014) –que incluye disposiciones relativas a la situación de esta población en su vinculación con procesos migratorios–, la creación de la Unidad de investigación de delitos para personas migrantes (UIDPM) de la Procuraduría General de la República (PGR) (DOF, 12 de diciembre de 2015) y la reforma ya mencionada en 2016 al art. 11 constitucional en materia de asilo.

Según el Decreto de aprobación del PEM (DOF, 30 de abril de 2014), dicho programa “es la base para la instrumentación de una política de Estado en materia migratoria, con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México, a fin de contribuir política, económica y socialmente al proyecto de desarrollo del país” (p. 34), por eso sus objetivos, estrategias y líneas de acción fueron alineadas para dar cumplimiento a las metas nacionales propuestas en el PND. Con estas líneas estratégicas del PEM, el gobierno mexicano reconocía expresamente los distintos problemas u obstáculos prevalecientes en México para la protección de derechos a personas migrantes. Asimismo, planteaba “la necesidad de reforzar los procesos de planeación, monitoreo y evaluación de la política migratoria, así como los esquemas de coordinación interinstitucional con los poderes de la Unión, las entidades federativas y la sociedad civil” (p. 16) para contrarrestar la dispersión normativa en materia migratoria a nivel federal, así como la desarticulación institucional y programática (Ibíd.).

En este último tema, es preciso llamar la atención del viraje que tuvo la preocupación del gobierno mexicano, solo tres meses después, con relación a las acciones en materia de protección a las personas migrantes. En el decreto del PEM se manifestaba la necesidad de 1) avanzar en la coordinación y cooperación entre organismos de seguridad federal, estatal y municipal para el combate a la delincuencia en contra de las personas migrantes, 2) mejorar las acciones de capacitación y certificación de servidores públicos que tengan algún tipo de contacto o atención a migrantes, 3) llevar a cabo una reingeniería de procesos relacionados con la protección y asistencia a personas migrantes, a defensores/as de derechos y a otras personas que brinden esta misma protección y asistencia, y 4) promover un mayor fomento a la cultura de la legalidad y al tránsito seguro y ordenado, para “reducir la incidencia de delitos, erradicar la violencia contra las mujeres migrantes y fortalecer la seguridad humana desde las políticas migratoria y de seguridad pública” (p. 16). Por tanto, se esperaba que las siguientes acciones se encaminaran hacia ese tipo de cometidos. Sin embargo, el gobierno mexicano anunciaría en julio de 2014 el Programa Integral Frontera Sur, que enarbolaba como objetivo “proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región”, pero que en la práctica se enfocó al control y a la contención de migrantes. Desde entonces hasta la fecha, se ha mantenido el aumento de puntos de revisión y operativos de verificación, lo que se ha traducido en un número creciente de detenciones y deportaciones con un consecuente incremento de migrantes víctimas de delitos, no solo en territorio mexicano sino en los lugares de origen a donde las autoridades migratorias los han devuelto, aunque huían de amenazas a su vida y/o a sus familiares.

Estas acciones de contención migratoria no son nuevas. Al menos en las dos últimas décadas, el gobierno mexicano ha firmado acuerdos de “repatriación segura y ordenada” con los países centroamericanos, lo que ha tenido distintas consecuencias para la dinámica migratoria y para las propias personas migrantes y sus familiares. Dichas acciones no han frenado la violencia en su contra, pero sí han propiciado en México un ambiente de xenofobia, discriminación y criminalización tanto de migrantes como de solicitantes de asilo. De este modo, el discurso gubernamental a favor de la protección y el bienestar de la población migrante, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, que se ha enarbolado en la más reciente normativa migratoria en México, o que se ha signado en tratados internacionales, se ha quedado en la retórica de un enfoque “humanitario”. Aunque se conoce la situación en los lugares de origen, no se ha comprendido en su real dimensión las causas y las razones en que se funda el desplazamiento forzado, ya sea por factores económicos, sociales o políticos, o combinaciones de los mismos. Así, lo que ha caracterizado el diseño de esta política migratoria en México es su carácter reactivo ante situaciones coyunturales y no siempre en el sentido en el que la protección de migrantes lo demanda. Un ejemplo de ello es la reacción del gobierno mexicano ante la llamada “crisis humanitaria”, por la llegada a la frontera con Estados Unidos de miles de niños y niñas de Centroamérica, lo que derivó en un despunte de detenciones, deportaciones y repatriaciones en México. Otro ejemplo son las acciones de disuasión que buscan que las personas migrantes y solicitantes de asilo desistan de su intento de cruzar por México, lo que ha tenido claros efectos en la posibilidad de solicitar u obtener la condición de refugiado, ya sea porque no se les informa al respecto, porque se da información sesgada o porque se ponen en duda los argumentos para estas solicitudes, entre otras razones.

Como ya lo hemos mencionado, las personas que solicitan el asilo y la condición de refugiado en México cuentan con un marco jurídico nacional que respalda dichas solicitudes y el acceso a sus derechos mediante la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Igualmente, en materia internacional existen mecanismos como la Convención sobre el estatuto de los refugiados y la Declaración sobre Asilo Territorial que respaldan este acceso. Mecanismos que se fundamentan en los principios de no devolución, no discriminación, interés superior del niño, unidad familiar, no sanción por ingreso irregular y confidencialidad.

2.2 Expresiones de la disuasión y la contención migratorias

Hace tres días me persiguió la migración en Coatzacoalcos. Cuando me alcanzaron, me echaron encima a un perro de pelea. Me defendí con los brazos para que no me mordiera el cuello y la cara. Como ustedes ven, quedé todo mordido de los brazos (testimonio de hombre migrante, Casa del Migrante de Saltillo, 2016).

Actualmente, las distintas disposiciones relacionadas con el control migratorio derivan fundamentalmente de la LM, en la que se consigna, entre otros, el “procedimiento administrativo migratorio” (Título sexto: arts. 77 a 137), cuyo objetivo es establecer normas relativas al control, a la verificación y a la revisión migratorias, así como a la “presentación de extranjeros”, a los derechos de los alojados en las estaciones migratorias, al procedimiento de atención a personas en situación de vulnerabilidad, al retorno asistido, a la deportación de extranjeros en México y a los procedimientos de regulación migratoria. En cuanto al funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales, el gobierno mexicano ha emitido un acuerdo específico (DOF, 8 de noviembre de 2012), que se deriva de la LM; de su reglamento, así como del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. En tales centros se recluye a personas migrantes mientras el INM determina su situación migratoria en México según el procedimiento administrativo que establece la propia ley.

A pesar del mandato relativo al respeto a los derechos humanos de las personas migrantes en los procesos enunciados en el Título Sexto de la LM, las autoridades migratorias no solo han endurecido la contención migratoria: también han contribuido –por omisión o comisión– a los abusos y, por tanto, a la violación de derechos humanos. Esta situación no se restringe a los últimos años, aunque varios autores y organizaciones han hecho énfasis en que esta política se ha endurecido a partir de 2014 con el llamado Programa Integral Frontera Sur (ver, por ejemplo, Knippen, Boggs y Meyer, 2015). En los lustros previos, hay distintas evidencias (informes, registros, denuncias) de las propias organizaciones civiles, de las comisiones nacionales y estatales de derechos humanos, y de organismos internacionales acerca de la prevalencia del mismo enfoque y ejecución de la política de migración en México, de la que se ha demandado coherencia en el trato dado a migrantes de Centroamérica y de otras nacionalidades versus el respeto que se pide para los connacionales en Estados Unidos.

Según el art. 7 de la LM, la libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá limitaciones, las cuales están establecidas en la Constitución Nacional, en los instrumentos internacionales signados por México, en las disposiciones de la propia LM y su reglamento, así como en otras normas. La institución encargada de su ejecución, así como de instrumentar la política migratoria, es el INM. Entre sus facultades se encuentran el

control,¹⁸ la verificación¹⁹ y la revisión migratoria.²⁰

El control y la revisión se han traducido, entre otras acciones, en un incremento notorio de puntos de revisión migratoria o de operativos que incluyen a aquellos que se hacen en colaboración con otras autoridades. Knippen, Boggs y Meyer, en noviembre de 2015, hacían patente este incremento mediante datos proporcionados por el INM, como respuesta a solicitudes hechas a esta dependencia por intermediación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI):

Durante 2013 se realizó un total de 14.246 operativos en todo el país. En 2014, el número de operativos alcanzó 20.074, es decir un aumento del 41%. Los aumentos se concentraron en los estados de Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Guerrero, pero también hubo aumentos significativos en Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Sonora. Sin embargo, en la respuesta a otro recurso de revisión ante el INAI, el INM dio cifras diferentes: 16.181 revisiones en 2013 y 27.992 en 2014 (un aumento del 73%). Los aumentos parecen concentrados en los mismos estados; no obstante, el cambio en Chiapas es mucho más marcado (de 1.297 a 8.192) (Knippen et al., 2015: 8).

Estas medidas han tenido distintas consecuencias, entre las que destacan: 1) incremento en las detenciones, “alojamientos”, deportaciones y repatriaciones por autoridades migratorias en México, 2) mayor número de delitos en contra de personas migrantes y violaciones a sus derechos humanos en territorio mexicano, 3) mayor exposición a riesgos y amenazas y, por tanto, a la mayor vulnerabilidad a distintos factores (por ejemplo, violencia, muerte, mayor pobreza, precariedad en distintas formas, etc.) en territorio mexicano, al tener que recurrir a la búsqueda de nuevas rutas, ya sea para transitarlas por sus propios medios o mediante el uso de “coyotes”, 4) mayor vulnerabilidad a la violencia y a la muerte en el país de origen debido a la devolución de personas que ya habían huido por ser víctimas de delitos o de distintas amenazas, y 5) mayores restricciones en México para las solicitudes de asilo y autorizaciones de la condición de refugiado.

En esta sección de contexto nos interesa destacar algunas de estas consecuencias, en particular las relativas a las devoluciones, a la búsqueda de rutas para transitar por México y a las solicitudes de condición de refugiado en México.

2.3 Devoluciones

Ya se ha señalado en varios análisis que el número de devoluciones (deportaciones y repatriaciones/ retorno asistido)²¹ es un indicador que sirve no solo para tener una aproximación sobre el patrón y tendencias de la denominada migración en tránsito por México, sino también para dar cuenta de la intensificación en las medidas de control migratorio. Este número, igualmente, constituye un indicador de la cantidad de personas detenidas (“alojadas”) en centros de detención (“EM”) mientras se resuelve su situación migratoria. Si bien el INM genera este último tipo de datos,

18 “Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines” (LM, artículo 81).

19 Se trata de visitas “para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley (la LM) y su reglamento” (LM, artículo 92).

20 El INM puede llevar a cabo revisiones de carácter migratorio tanto en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, como en aquellos que designe dentro del territorio nacional (LM, artículo 97).

21 Aunque hay una distinción entre deportaciones y repatriaciones/retorno asistido, en este informe usamos indistintamente “devoluciones” y “deportaciones”, pues en última instancia las personas migrantes se ven forzadas a regresar a pesar de haber firmado que estaban de acuerdo con su devolución asistida.

interesa destacar el volumen de devoluciones porque, además de los argumentos expresados, es indicativo de la vulnerabilidad de las personas migrantes al enfrentarse a un retorno forzado.²² Sin duda, debe considerarse como un indicador de la necesidad de protección internacional, si se toma en cuenta que las causas de expulsión para la mayor parte de las personas devueltas a sus lugares de origen no han cambiado; por el contrario se han recrudecido o han adoptado otras formas.²³

En las dos últimas décadas, el número de devoluciones de personas migrantes desde México a sus países de origen ha tenido notorias fluctuaciones, con incrementos que es necesario destacar. Según las estadísticas del INM, publicadas por la Unidad de Política Migratoria (UPM)²⁴ de la SEGOB, entre 2001 y 2010, en promedio por año, las autoridades migratorias mexicanas llevaron a cabo 138.000 devoluciones. El mayor número se produjo en el año 2005 con 232.000 de estos eventos y el menor en 2010 con cerca de 66.000 eventos. Entre 2011 y 2016, el promedio por año fue de casi 110.000 devoluciones. El incremento más notorio se produjo en 2015 cuando se registraron 181.000 eventos de este tipo.

Por país de origen, el mayor número de devoluciones corresponde a personas de Guatemala, Honduras y El Salvador. En términos porcentuales, entre 2001 y 2010, el promedio anual de estas tres nacionalidades constituía 95% del total de los eventos de devolución. En el último lustro (2012-2016), este porcentaje subió a alrededor de 97%. Al menos en los tres últimos lustros (2001-2016), en promedio anual, la mayor proporción de devoluciones corresponde a las de origen guatemalteco (44,7%), seguidas de las de origen hondureño (33,9%) y las de origen salvadoreño (17%).

Al desagregar el total de devoluciones por sexo y por edad, se pueden destacar algunas características. En la última década (2007-2016), el promedio anual de devoluciones de mujeres ha sido de alrededor de 18% respecto del total de estos eventos. Entre 2008 y 2012 este porcentaje registró un claro descenso (de 19% a 13%), pero a partir de 2013 se fue incrementando rápidamente hasta alcanzar 25% del total en 2016.

Distinguiendo en dos grandes grupos de edad el total de devoluciones, según la mayoría de edad en México, en el periodo 2007-2016, el promedio anual de devoluciones de menores de esta edad fue de cerca de 11,7% respecto al total de devoluciones. Hasta 2012, este promedio anual era de 7,8%, pero como en el caso de las devoluciones de mujeres, el porcentaje aumentó rápidamente a partir de 2013 (10,6%) hasta llegar a su máximo histórico en 2016 (23,1%). Por sexo, entre 2007 y 2013, la proporción promedio anual de devoluciones de mujeres menores de 18 años fue de aproximadamente 24%, pero los tres últimos años esta proporción ha sido de 35% en promedio anual.

²² Como se menciona en la nota anterior, las personas devueltas pudieron haber firmado un documento para retorno asistido/repatriación, pero en la mayor parte de los casos es algo que no quieren hacer, pues saben que regresar tiene consecuencias graves.

²³ De acuerdo con ACNUR las personas deportadas a Guatemala, Honduras y El Salvador, son víctimas de delito o enfrentan distintos riesgos: muerte, desplazamientos internos, precariedad, estigma y rechazo (ACNUR, 2016 b).

²⁴ http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

2.4 Construir el camino: la búsqueda de rutas para disminuir riesgos

En su gran mayoría, las personas migrantes que ingresan a México por tierra para cruzar su territorio con la intención de llegar a la frontera con los Estados Unidos han ido identificando distintos puntos de cruce fronterizo. Se han dado distintas cifras sobre el número de cruces formales e informales en la frontera sur de México. Independientemente de este dato, a partir de los propios testimonios de migrantes, en mayor medida, la entrada a México se produce por Chiapas y Tabasco y, en menor medida, por Campeche y Quintana Roo. Las cifras del número de personas que entran por dichas fronteras es un tema pendiente; organizaciones de la sociedad civil señalan que alrededor de 400.000 personas por año forman parte de este flujo internacional de población. Varias organizaciones como Amnistía Internacional u organismos como la CNDH y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) usan dicha cifra, pero el dato es incierto.

Hasta mediados de la década del 2000, la principal ruta de internación a México fue la de la costa de Chiapas. Fundamentalmente, la entrada se hacía por Ciudad Hidalgo, cabecera municipal de Suchiate, en Chiapas, colindante con Tecún Umán, municipio de Ayutla, en el departamento de San Marcos; en menor número también se entraba por Talismán, municipio de Tuxtla Chico, en Chiapas. Con las medidas de contención de fines de la década de 1990, otros cruces se comenzaron a usar, los cuales confluían en la ciudad de Tapachula. La ruta en Chiapas terminaba en Arriaga, pero continuaba a Ciudad Ixtepec y a Matías Romero, en Oaxaca, para llegar a Medias Aguas, Veracruz. El principal medio de transporte era el tren de carga. A partir de octubre de 2005, con los daños del Huracán Stan a la infraestructura ferroviaria de la costa chiapaneca, se produjo un cambio de ruta hacia Tabasco. Avanzar por carretera y/o a pie más de 400 kilómetros desde Ciudad Hidalgo hasta Ixtepec volvió la ruta aún más peligrosa. Aunque ya se usaba la ruta marítima desde Ocos, en Guatemala, para llegar a pueblos de la costa chiapaneca y continuar a Ixtepec, el mayor número de migrantes en 2006 desvió su ruta para llegar a El Ceibo y a sus inmediaciones para poder alcanzar Tenosique, por donde pasa el tren por Palenque, Chiapas; en menor medida se entraba por Frontera Corozal, municipio de Ocosingo, y por otros puntos de acceso fronterizo a lo largo de la frontera chiapaneca con Guatemala, para llegar igualmente a Palenque y continuar a Coatzacoalcos y a Medias Aguas, en Veracruz.

En esta última localidad entroncan el Ferrocarril Chiapas-Mayab y el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec. Desde este punto quienes quieren continuar su viaje en tren lo hacen hacia Tierra Blanca, Córdoba y Orizaba, en Veracruz, para pasar después por Apizaco, en Tlaxcala, y continuar al Estado de México por los municipios de Ecatepec y Tultitlan, en donde está la zona conocida como Lechería. Desde allí, se parte nuevamente hacia Apaxco, para continuar a Bojay, en Hidalgo, y proseguir a Querétaro y Guanajuato, por donde las personas migrantes deben tomar la decisión de ingresar a los Estados Unidos por la ruta que va por Tamaulipas o por la que va hacia Sonora y Mexicali. Por la primera de estas rutas parten de Celaya, para seguir a San Luis Potosí, Saltillo y Monterrey, para dirigirse a Tamaulipas e intentar cruzar a Estados Unidos por Nuevo Laredo, Reynosa o Matamoros. La otra ruta, conocida como la ruta de occidente o la del Pacífico, o bien como “la ruta del Diablo” debido a las altas temperaturas a las que se enfrentan, sale de Irapuato, en Guanajuato, que conecta con Guadalajara, en Jalisco; después sigue a Nayarit y Mazatlán, en Sinaloa, para pasar por Sonora y llegar a Mexicali; en Sonora tienen la opción de dirigirse a Altar y cruzar por el Sásabe o por Sonoyta, en donde aparte de

pagar las cuotas al crimen organizado que opera en la zona, tienen que caminar un promedio de seis a siete días en el desierto para alcanzar la primera ciudad en Arizona.

Las rutas de la migración han seguido parte del sistema ferroviario mexicano que se divide en troncales, ramales y vías secundarias.²⁵ Algunas de estas rutas, como la de occidente o pacífico, ya habían sido usadas por migrantes de México. Ya varios autores han hecho referencia a las rutas migratorias, algunas de las cuales se han ido constituyendo en rutas humanitarias, pero también en rutas de detención por parte de las autoridades migratorias y en rutas de peligro para las personas migrantes; no solo porque algunas vías son peligrosas por el clima y otras condiciones físicas y ambientales, sino por el creciente número de víctimas de delito y violencia de distinto grado, desde discriminación, maltrato y extorsiones hasta secuestros, tortura y muerte con violencia extrema.²⁶ Son múltiples los informes, los reportajes, las denuncias y, en general, las pruebas al respecto.²⁷ Si bien hay distintas rutas secundarias, las cuales pueden ir cambiando, hay rutas principales que operan como las troncales del sistema ferroviario a las que se tiene que llegar en algún tramo del trayecto. Algunas de estas rutas siguen la ya referida red ferroviaria en México, pero otras no, al menos en distintos tramos. Estas rutas también son usadas por personas provenientes de países distintos a los tres centroamericanos de mayor presencia en los flujos migratorios por México.

Como ya se mencionó, los desastres a la infraestructura vial y ferroviaria provocaron cambios en las rutas, pero igualmente la intensificación en los operativos de verificación migratoria y el creciente asedio y la comisión de delitos en su contra por parte de distintos actores. Todos estos factores han sido determinantes para desplegar diferentes estrategias de las personas migrantes en la búsqueda de nuevas rutas y en el uso de distintos medios de transporte. En ese sentido, la búsqueda de rutas alternativas no es un asunto de caminar menos kilómetros, sino de evitar la detención y/o la violencia. En el caso específico de la detención, durante todo el recorrido las personas migrantes se van enfrentando a los diversos operativos del INM que dicha institución ha implementado a lo largo y ancho del país. Una referencia específica al respecto se hace en otra sección de este capítulo.

2.5 Solicitantes de asilo y de la condición de refugiado

Según la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), en 2016 en México se registraron 8.781 solicitudes de la condición de refugiado, de las cuales 91,6% correspondía a personas de Guatemala, Honduras y El Salvador. En 2015, el número de solicitudes había sido de 3.424, por lo que entre 2015 y 2016 se registró un aumento de solicitudes del 256%. Por nacionalidades de origen, en este último año, el 91,6% de las solicitudes había sido realizado por personas de Honduras (4.119), El Salvador (3.488) y Guatemala (437). El resto correspondía a solicitudes de personas originarias de 44 diferentes países (cinco más que en 2015).²⁸

Con datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Amnistía Internacional, llama la atención el notorio incremento de solicitantes de asilo originarios

25 Ver <http://www.ciltec.com.mx/es/infraestructura-logistica/ferrocarril>.

26 Como los casos de: San Fernando, Tamaulipas (2010, con la masacre de 72 migrantes); San Fernando, Tamaulipas 2 (2011, con alrededor de 190 cadáveres hallados en más de 40 fosas clandestinas, la mayoría de migrantes); Cadereyta, Nuevo León (2012, 49 cuerpos destrozados abandonados en la carretera al pueblo de san Juan, municipio de Cadereyta, entre quienes se ha identificado migrantes centroamericanos).

27 Ver, por ejemplo, Sin Fronteras, 2014, REDODEM, 2015.

28 http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_2016.pdf.

de estos tres últimos países. En todo el mundo, entre 2010 y 2015, las solicitudes de esta subregión centroamericana se multiplicaron por siete (597%), al pasar de 8.052 a 56.097 en dicho periodo (Amnistía Internacional, 2016: 26). Por nacionalidad, ese incremento se traduce en un aumento de 567%, 575% y 800% en solicitudes de personas de Guatemala, El Salvador y Honduras, respectivamente.²⁹ La mayor parte de estas solicitudes son hechas para buscar asilo en Estados Unidos, México, Costa Rica, Belice, Panamá y Nicaragua (Ibíd.). La misma fuente señala que entre 2014 y 2015 hubo un incremento del 65% en las solicitudes a México. En su gran mayoría, se trata de casos en los que hay un temor fundado para quedarse o regresar al lugar de origen, debido a la situación de violencia que prevalece en la subregión conformada por estos tres países, como lo destacamos a continuación.

2.6 Las causas de la migración y de la movilidad forzada

Si bien en esta sección nos focalizamos en una de las subregiones de Centroamérica debido al alto porcentaje de personas de este origen que forman parte de los flujos de movilidad poblacional hacia los Estados Unidos, ello no implica que causas similares u otras (como la persecución política o religiosa) operen en la expulsión de personas de otros países que están llegando a México, ya sea para proseguir a los Estados Unidos o para quedarse en México.

La inseguridad y la violencia en Honduras, Guatemala y El Salvador han sido de los principales factores que han forzado la salida hacia otros países. Uno de los indicadores de esta violencia es la tasa de homicidios. La subregión constituida por estos tres países supera con mucha el número de homicidios por cada 100.000 habitantes que se registra en otros países, incluso de la misma región, como Costa Rica.³⁰ Al menos en los últimos 10 años (2006-2016), Honduras y El Salvador han registrado fluctuaciones en este indicador con periodos de incrementos o decrementos, mientras que Guatemala ha tenido una ligera pero constante tendencia a la baja. En el último lustro (2012-2016), fue notorio el incremento de homicidios en El Salvador al pasar de 41,2 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2012 a 102,9 en 2015 y a 81,6 en 2016. Por su parte, en Honduras se ha registrado un descenso, aunque su tasa es muy alta, al pasar de 90,4 homicidios por cada 100.00 habitantes en 2012 a 59,1 en 2016. En Guatemala, se ha pasado de 39,9 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2012 a 27,3 en 2016 (Villalobos, 2017).³¹ Según ACNUR:

Las actuales cifras de homicidios [en Guatemala, Honduras y El Salvador] se encuentran entre las más altas jamás registradas en la región y son tan mortales como muchos conflictos armados contemporáneos. También predomina la violencia sexual y la inmensa mayoría de víctimas son niñas de 10 a 19 años de edad. Desapariciones, el reclutamiento forzado en las pandillas, y la explotación sexual de niñas y mujeres también son parte del patrón de violencia (ACNUR, 2016a: 6).

A este tipo de factores hay que añadir los socioeconómicos relacionados con la pobreza en

29 Cálculos a partir de la gráfica “Número total de nuevas solicitudes de asilo de personas provenientes de países del Triángulo Norte en todo el mundo, 2010-2015” generada por Amnistía Internacional con datos de ACNUR (Amnistía Internacional, 2016: 27).

30 En 2012, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Costa Rica fue de 8,5 y en 2016 de 11,8.

31 Para cada país la tasa de homicidios es un promedio nacional, por lo que hay regiones o localidades en donde la violencia es mucho mayor a la cifra reportada. Por ejemplo, en 2015, San Salvador alcanzó la tasa más alta de homicidios a nivel mundial: 199,3 (ACNUR 2016b: 2).

Centroamérica que, para una parte de las personas migrantes, se combina estrechamente con la problemática de la violencia y las pandillas. Para mencionar solo un indicador de pobreza, aludimos al porcentaje de la población total de cada país que en 2014 se encontraba por debajo del umbral de pobreza:³² 62,8% en Honduras, 59,3% en Guatemala y 31,8% en El Salvador.³³

2.7 Los lugares de privación de libertad: estaciones y estancias migratorias

Aunque se supone que hay derecho a libre tránsito de personas en México, en la práctica dicha movilidad es restringida. La legislación señala que si no se cuenta con la documentación para acreditar la migración regular procede la detención migratoria. La naturaleza jurídica de una detención migratoria data de una medida cautelar personal, por lo que se restringe la libertad y constituye un mecanismo para asegurar que las personas sin documentación migratoria se sujeten al procedimiento administrativo. Esta restricción no puede exceder las 36 horas y el INM es la única autoridad competente para solicitar la documentación de las personas extranjeras, siempre que no estén cometiendo un delito, tal como se enuncia en el art. 68 de la LM vigente:

La presentación [aseguramiento o detención] de los migrantes en situación migratoria irregular, solo puede realizarse por el Instituto [INM] en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder el término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición. Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento [la privación de libertad] en las estaciones migratorias [centros de detención], el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes.

Las EM son instalaciones físicas dependientes del INM que tienen como fin concentrar temporalmente a personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, por el tiempo que les lleve resolver su situación migratoria. El proceso administrativo en estos centros se puede resolver de la siguiente manera:

- Recibir oficio de salida para regularización de documentos;
- Recibir oficio de salida para abandono del territorio por sus propios medios en un lapso muy corto, y
- Deportación o retorno asistido ejecutado por el INM.

La norma contempla la posibilidad de llevar a cabo el procedimiento administrativo en libertad mediante la figura de custodia; sin embargo, esta modalidad está limitada, a pesar de que en el art. 101 de la LM se establece tal disposición. En 2013 se otorgaron 14 custodias: 12 a organizaciones de la sociedad civil, otra a una representación diplomática y la última a una persona física (Sin Fronteras, 2013). La insistencia en las alternativas a la detención debe ser un esfuerzo por el que hay que pugnar (Coria y Bonnici, 2013; Carrillo y Manly, 2016). Si bien en años posteriores se han otorgado más custodias, no parece que sea una medida utilizada en amplia forma.

³² El Banco Mundial se refiere a la *población viviendo debajo del umbral de pobreza* como aquella integrada por personas que no cuentan con los ingresos suficientes para comprar una canasta básica de productos y servicios.

³³ Ver <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=GT-SV-HN>.

En México hay 59 centros de detención para personas migrantes: 32 estaciones migratorias, 15 estancias provisionales tipo A para una estancia máxima de 48 horas y 12 estancias provisionales de tipo B para una estadía máxima de 7 días. Además, con fundamento en el art. 7 de La LM, las autoridades migratorias pueden habilitar espacios para recibir a personas que por alguna razón no pueden ser trasladadas a una estancia tipo A o B o a una estación migratoria. En 2013, por ejemplo, se habilitaron 120 estancias provisionales concentradas en 14 entidades federativas (Barja, 2015). En las estancias se realiza el procedimiento administrativo migratorio para dar resolución a los estatus migratorios irregulares, así como el acceso a la solicitud de la condición de refugiado, en cuyo caso dicho procedimiento tiene una duración de 45 días hábiles.

En el capítulo VI “De los derechos de los alojados en las estaciones migratorias”, del Título sexto de la LM relativo al procedimiento administrativo migratorio, se describen las condiciones y presupuestos que los centros tienen que cumplir durante la estadía de las personas migrantes. Las estaciones no deben internar un número de personas que exceda la capacidad de la misma y, según el art. 107, deberán: prestar asistencia médica, psicológica y jurídica, y proveer de tres comidas al día, considerando las necesidades especiales de nutrición y de alimentos para algunos grupos de personas; procurar la separación por sexos preservando la unidad familiar y considerando los casos en que por el interés superior de la niñez no convenga; garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas detenidas; mantener las instalaciones para evitar hacinamiento; contar con espacios de recreación; y permitir la visita de representantes legales y consulares, entre otros. La coexistencia pacífica, el orden y la disciplina dentro de estos centros se deben llevar con total apego a la ley y el respeto de los derechos fundamentales. De acuerdo con el art. 109, las personas detenidas tienen derecho a saber los motivos de su estadía, el procedimiento administrativo al que estarán sujetas, el derecho a solicitar reconocimiento de la condición de refugiado y de otro tipo de protección, la posibilidad de solicitar retorno asistido, así como saber de la ubicación de la estación en la que se encuentran, del contacto con el mundo exterior y del acceso a comunicación telefónica, del derecho a ser visitados por sus familiares y representante legal, a no ser discriminadas bajo ninguna circunstancia, y a recibir trato digno, entre otros derechos.

Los monitoreos que se han llevado a cabo en México revelan distintos tipos de fallas en el cumplimiento de estas disposiciones, ya sea que algunas sean frecuentes y más generalizadas, o bien que sean excepcionales en algunos de estos centros de detención, pero que son graves en cuanto al respeto y garantía de los derechos de personas que, en su gran mayoría, huyen de situaciones extremas en sus lugares de origen. Al respecto, por ejemplo en el informe Derechos Cautivos, se llama la atención sobre lo siguiente: abusos de poder y la nula vigilancia sobre este tipo de prácticas, tanto en el momento de la detención, como en el traslado y en la estadía; condiciones físicas y materiales de las instalaciones que, construidas ex profeso o adaptadas en edificaciones con otros fines, son estructuras carcelarias de control y vigilancia cuyas condiciones materiales reflejan tal propósito: cadenas, candados, rejas, torres de vigilancia en las más grandes y celdas de aislamiento, entre otros; las deficiencias en la atención a la salud física y la salud emocional, y la falta de un enfoque preventivo para las mismas; igualmente, las deficiencias en la alimentación y en el aseo e higiene, que se agravan con el creciente número de personas en detención; los maltratos en diferentes formas, incluido el hostigamiento con propósitos de disuasión y desistimiento de solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado; y la falta de infraestructura para personas en situaciones de vulnerabilidad y el desconocimiento de protocolos al respecto (Barja 2015; también ver Barja 2016).

2.8 Elementos discursivos: eufemismos y mecanismos para el desistimiento

En discurso oficial en México se apela al uso de eufemismos que minimizan los efectos de las acciones de contención de personas migrantes y de las repercusiones que tales acciones tienen en cada persona detenida, no solo en su vida, sino en la de familiares e incluso en sus comunidades. Este juego de palabras es usado para simular la detención y la privación de la libertad, tal como sucede con términos como “presentación” y “alojamiento”. Según la LM, en su art. 99: “[l]a presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto [INM] mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o para el retorno”. En otros momentos y con el mismo significado, el INM usó otras denominaciones, como “aseguramiento”. En términos prácticos, una persona “presentada” es una persona detenida para su deportación. El “alojamiento”, por su parte, es el ingreso y permanencia de la persona en las instalaciones del INM. Estos eufemismos disfrazan una realidad que ha sido documentada por organizaciones de la sociedad civil y que es lejana al discurso de las autoridades: las personas migrantes y quienes requieren de protección (solicitantes de la condición de refugiado, por ejemplo) no tienen libertad dentro de las instalaciones pues lo que requieran hacer es solo bajo autorización. Esto ejemplifica que la llamada presentación se asemeja más a una privación de la libertad de estilo carcelaria, dado que las personas están limitadas en cuanto a espacio y actividades, y su permanencia está bastante controlada por el personal de las llamadas estaciones migratorias.

La falta de información y la disuasión o el hostigamiento, por otra parte, operan como mecanismos para el desistimiento o para inhibir solicitudes de protección. Los informes de monitoreo a los centros de detención migratoria y a las condiciones de detención en dichos lugares que se han llevado a cabo en México proporcionan distintas evidencias sobre problemas relativos a la información a la que se tiene derecho tanto en el momento de una detención como durante la estadía en dichos centros (Borja 2015, 2016). Considerando las disposiciones de la LM vigente, en cuanto al procedimiento administrativo migratorio (Título sexto de la LM), los recientes monitoreos permiten afirmar que las personas detenidas comúnmente desconocen el motivo de su ingreso a los centros y del procedimiento administrativo que sigue, así como de su derecho a solicitar reconocimiento de la condición de refugiado o condición de estancia por razones humanitarias y de la posibilidad de solicitar voluntariamente su retorno asistido (Borja, 2015). Estos derechos están establecidos en el art. 109 de la LM ya citado, pero la falta de información no solo limita el acceso a dichos derechos sino a otros derechos humanos.

La organización Human Rights Watch (2016), en su informe Puertas Cerradas, enfatiza sobre la discrepancia entre las leyes y la manera en que se aplican. Por ejemplo, al referirse a la niñez migrante, señala que la mayor parte de las personas menores de edad en situación migratoria irregular que son detenidas, no es informada por el INM de su derecho al reconocimiento de la condición de refugiado ni de otros derechos. Además, esta institución no hace una evaluación adecuada para identificar a quienes requieren este reconocimiento y no hay asesoría jurídica, prevaleciendo la práctica de detenerles en condiciones carcelarias al ser enviadas a las EM. Esta actividad persiste a pesar de que la ley mexicana establece que la niñez migrante debe ser canalizada a albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), por lo que, entre otros, se contraviene el cumplimiento de la garantía del principio del interés superior de niños, niñas y adolescentes (NNA).

Otra práctica restrictiva de derechos por parte de las autoridades es la disuasión. En particular, la duración del proceso de la solicitud de condición de refugiado es utilizada como un argumento para convencer a personas adultas y a menores de 18 años detenidas en estaciones migratorias a desistir de dicho derecho. Al respecto, Human Rights Watch (2016) señala:

La detención —nunca apropiada para los niños— es particularmente problemática para aquellos que quieren solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Los niños reportaron que los agentes del INM les dijeron que la simple solicitud de asilo resultaría en la prolongación de su detención, ya fuera en instalaciones administradas por el INM o en los centros del DIF, mientras sus casos eran evaluados. Nos contaron sobre situaciones en que niños y padres decidieron no presentar una solicitud, o retirarla, porque no querían permanecer encerrados. El ACNUR y otros grupos informaron sobre hallazgos similares. Algunos niños permanecieron en centros de detención migratoria durante un mes o más, y aquellos que deciden ejercer su derecho a apelar las decisiones adversas en sus solicitudes de asilo pueden permanecer recluidos durante seis meses o más.

Las evidencias fruto de los monitoreos a los centros de detención, así como los testimonios de personas migrantes que han estado detenidas en este tipo de instalaciones, muestran la importancia de contar con la presencia de distintas organizaciones de sociedad civil, academia y organismos internacionales en el monitoreo de las acciones realizadas en dichos lugares, tanto en estancias provisionales como en las estaciones migratorias e, incluso, en puntos de revisión y verificación migratoria.

Tras 15 años de monitoreo de la detención migratoria en México, la mayor parte en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil, Sin Fronteras I.A.P. alerta sobre la necesidad de atender tres líneas de monitoreo, por lo que los esfuerzos tendrían que encaminarse con ese propósito:

- Un ejercicio de documentación exhaustivo sobre el trato dentro de los centros de detención.
- Un monitoreo exclusivo de la salud mental, los derechos humanos y las afectaciones a las personas migrantes a partir de la detención.
- Una línea de monitoreo dirigida a la infancia, para dar continuidad a los esfuerzos hacia la prohibición de la detención de niñez y adolescencia migrante (Borja, 2015: 104-106).

Sin embargo, como varios defensores y defensoras de derechos humanos de personas migrantes lo han enfatizado, es fundamental continuar con los esfuerzos para lograr que la detención de personas migrantes y quienes buscan protección internacional sea una excepción y no una regla, y aún más, dismantelar por completo las medidas de detención como política de control migratorio o, mejor dicho, como práctica de represión de las personas por el hecho de ser migrantes. Esto permitirá que se reorienten recursos y acciones hacia soluciones migratorias más humanas e integrales, como las alternativas a la detención basadas en la atención y la gestión de casos migratorios desde la comunidad y no desde el cautiverio.

3. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

La labor de monitoreo realizada por el Consejo Ciudadano se basó tanto en su preparación y metodología como en su ejecución y análisis de la información obtenida, en lo establecido en las normas nacionales e internacionales que regulan los estándares del ejercicio de derechos que se ven afectados por las políticas de control migratorio. Es por ello importante para esta investigación, recordar los convenios internacionales suscritos y ratificados en su práctica por el Estado Mexicano, y por tanto, parte de su ordenamiento jurídico, que disponen estos estándares internacionales en materia migratoria como: la privación de libertad, la verificación migratoria, el debido proceso legal, la atención consular, la dignidad, el uso de la fuerza y otras situaciones sensibles vinculadas con los derechos fundamentales, cuya vigencia está en riesgo cuando un Estado ejerce sus políticas de control migratorio sobre las personas en situación administrativa irregular.

A continuación, como base jurídica y conceptual de este informe, se enumeran las principales normas internacionales a tener en cuenta (ver Cuadro de Estándares Internacionales). Posteriormente, en un segundo apartado se hace una comparativa entre los estándares que disponen el marco normativo internacional y el discurso institucional que utiliza el INM en los temas controvertidos que aborda esta investigación.

3.1 Estándares internacionales para el ejercicio de derechos de las personas migrantes

Cuadro 1. Estándares Internacionales

PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párrafo 11

11. La enumeración contenida en el artículo 4 de las disposiciones cuya aplicación no puede suspenderse guarda relación, aunque no sea lo mismo, con la cuestión de si ciertas obligaciones en materia de derechos humanos tienen el carácter de normas imperativas de derecho internacional. El hecho de que en el párrafo 2 del artículo 4 se declare que la aplicación de ciertas disposiciones del Pacto no puede suspenderse debe considerarse en parte como el reconocimiento del carácter de norma imperativa de ciertos derechos fundamentales garantizados por el Pacto en la forma de un tratado (por ejemplo, los artículos 6 y 7). Sin embargo, es evidente que en la lista de disposiciones cuya aplicación no puede suspenderse se incluyeron algunas otras disposiciones del Pacto porque nunca será necesario suspender la vigencia de esos derechos durante un estado de excepción (por ejemplo, los artículos 11 y 18). Además, la categoría de normas imperativas va más allá de la lista de disposiciones cuya aplicación no puede suspenderse, que figura en el párrafo 2 del artículo 4. **Los Estados Partes no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional, por ejemplo, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad o la inobservancia de los principios fundamentales de juicio imparcial, en particular la presunción de inocencia.**

DEBIDO PROCESO

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

(Resolución 53/144, Asamblea General de la ONU, 8/03/1999).

Artículo 17: En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9: Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11: Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 10

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Artículo 11

Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.
2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.
3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
 - b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
 - c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;
 - d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
 - e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
 - f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
 - g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Artículo 15

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Artículo 10. Derecho a Indemnización

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Capítulo IV. Suspensión de garantías, interpretación y aplicación

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Artículo 6. Derecho a un proceso equitativo

1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

3. Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos:

a) A ser informado en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él.

b) A disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa.

c) A defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan.

d) A interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la citación y el interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra.

e) A ser asistido gratuitamente de un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.

Artículo 7. No hay pena sin ley.

1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida.

2. El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o de una omisión que, en el momento de su comisión, constituía delito según los principios generales del derecho reconocido por las naciones civilizadas.

MIGRACIÓN Y ASILO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996)

Artículo 7: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)

Artículo 3

1.- Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

2.- A los efectos de determinar si existen esas razones las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.

Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (1992)

Artículo 8

1. Ningún Estado expulsará, devolverá o concederá la extradición de una persona a otro Estado cuando haya motivos fundados para creer que corre el riesgo de ser víctima de una desaparición forzada.

2. Para determinar si hay tales motivos, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, incluida, cuando proceda, la existencia en el Estado interesado de un conjunto de violaciones sistemáticas, graves, manifiestas o masivas de los derechos humanos.

IV. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra

Artículo 45 - VIII. Traslado a otra Potencia

[...]

4. En ningún caso se podrá transferir a una persona protegida a un país donde pueda temer persecuciones a causa de sus opiniones políticas o religiosas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Pacto de San José

Artículo 5 - Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Artículo 22 - Derecho de Circulación y de Residencia

[...]

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas

Convención sobre Asilo Territorial de Caracas (1954)

Artículo 3: Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Artículo 1 - Definición del término “refugiado”

A. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

[...]

2) Que, [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

[...]

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951”, que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) “Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa”, o como

b) “Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar”; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula “a” podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula “b” por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984)

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Para la interpretación correcta de esta Conclusión ver “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina” de la “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos” (CIREFCA).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 1 - Definición del término “refugiado”

[...]

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de asilo, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969)

Artículo 1 - Definición del Término “Refugiado”

1. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país.

2. El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar asilo en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

3. En el caso de personas que tengan varias nacionalidades, se entenderá que la expresión “del país de su nacionalidad” se refiere a cada uno de los países cuya nacionalidad posean; no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

4. En los casos siguientes la presente Convención dejará de aplicarse a toda persona que goce de la condición de refugiado:

- a) si esa persona se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o
- b) si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente, o
- c) si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad, o
- d) si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que ha abandonado o fuera del cual ha permanecido por temor de ser perseguida;
- e) si, habiendo desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales esta persona fue reconocida como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad,
- f) si ha cometido un delito grave de carácter no político fuera del país de asilo después de haber sido admitida como refugiado en dicho país;
- g) si ha violado gravemente los objetivos perseguido por la presente Convención.

5. Las disposiciones de la presente Convención no se aplicarán a ninguna persona respecto de la cual el Estado de asilo tenga motivos fundados para considerar:

- a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito de lesa humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) que ha cometido un delito grave de carácter no político fuera del país de asilo antes de ser admitida en el como refugiado;
- c) que es culpable de actos contrarios a los objetivos y a los principios de la Organización de la Unidad Africana;
- d) que es culpable de actos contrarios a los propósitos y los principios de las Naciones Unidas.

6. Con arreglo a la presente Convención, corresponde al Estado contratante que concede asilo determinar la condición de refugiado del solicitante de tal asilo.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

Artículo I - Disposiciones generales

[...]

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término “refugiado” denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ...” y las palabras “... a consecuencia de tales acontecimientos”, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950)

Artículo 6. El Alto Comisionado tendrá competencia respecto a:

A. [...]

ii) Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

Las decisiones adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades en cuanto a la condición de refugiado de una persona, no impedirán que se conceda el estatuto de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el presente párrafo.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951

Artículo 31 - Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Artículo 32 - Expulsión

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución (“non refoulement”)

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocarse los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

TORTURA

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950)

Artículo 3 - Prohibición de la tortura.

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985)

Artículo 13(4): No se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente.

3.2 Estándares internacionales vs Práctica y Discurso institucional de las autoridades migratorias

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos que entró en vigor en junio de 2011 en nuestro país, modificó sustancialmente el paradigma constitucional al establecer la obligación de todas las autoridades estatales de colocar en el centro de sus actuaciones la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste, lo que en el ámbito práctico implica que todos los actos de las autoridades del país tanto jurisdiccionales como administrativas, para que sean válidas, deben no solo promover sino respetar y hacer respetar en el ámbito de sus competencias los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en términos de lo establecido en el artículo 1º. Constitucional.

Con respecto al valor normativo de los tratados internacionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN ha concluido que en materia de derechos humanos no existe una relación de jerarquía entre las normas contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución, en tanto que “una vez que un tratado es incorporado al orden jurídico, las normas de derechos humanos que este contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional, por ende dichas normas no pueden contravenir el principio de supremacía constitucional porque forman parte del mismo conjunto normativo.”

La importancia de esta reforma radica además, en que sienta las bases normativas para transitar de un estado de derecho a un estado democrático de derecho al imponerles constitucionalmente -a todas las autoridades del estado- la obligación de convertirse en garantes de los derechos humanos mediante el ejercicio del control de la constitucionalidad y la convencionalidad, estableciendo como guías normativas de su actuación el principio pro personae y la interpretación conforme.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (párrafo segundo del artículo 1º Constitucional). **La obligación de operativizar el principio pro personae en el caso de las autoridades migratorias implica que al momento de decidir qué norma aplicar a un determinado caso o situación concreta, deberá elegir la que más favorezca a la persona (en este caso migrante), a fin de otorgarle en todo momento la protección más amplia; decisión valorativa a la que de igual forma dicha autoridad deberá incorporar la interpretación conforme, es decir, que en caso de duda o contradicción de la norma ordinaria deberá buscar que su contenido (y por tanto su aplicación) sea coherente con los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y las disposiciones de los tribunales internacionales a fin de garantizar la máxima protección de las personas acorde a lo establecido en el párrafo constitucional en comento.**

La obligación de las autoridades administrativas de aplicar el control difuso de la convencionalidad a fin de promover, respetar y garantizar los derechos humanos a que alude la reforma al artículo 1º constitucional es reiterada con la sentencia de supervisión dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman del 20 de marzo de 2013, en donde se estableció que el deber de aplicar el control de convencionalidad ex officio no se encuentra reservado única y exclusivamente a los órganos jurisdiccionales sino que se extiende a toda autoridad de representación democrática directa o indirecta, en el ámbito de sus competencias.

De la revisión de los registros de aseguramiento y análisis de los expedientes, así como de las entrevistas realizadas a las autoridades migratorias y a las personas detenidas durante el monitoreo se pudo constatar la priorización de prácticas jurídicas e institucionales orientadas sistemáticamente a regresar a las personas migrantes a sus países mediante las figuras jurídicas del retorno asistido y la deportación, donde la privación de libertad aparece como condición o como regla, ya que para poder garantizar el retorno de éstas personas el Instituto Nacional de Migración (INM) necesita tenerlas físicamente bajo su disposición.

Entre los estándares internacionales para la protección de la libertad se encuentran los principios interamericanos sobre la protección de las personas privadas de libertad que establecen que los estados deberán asegurar mediante la ley que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad conforme lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el caso de México, la Ley de Migración y su Reglamento, si bien incorporan el reconocimiento de una gran cantidad de derechos y garantías a favor de las personas migrantes no están diseñados para garantizar la obligación internacional de proteger la libertad personal en el caso de las personas migrantes en situación irregular, por el contrario ambos documentos jurídicos regulan la privación de la libertad en términos y plazos que exceden en mucho a los plazos establecidos tanto en los estándares internacionales como en la propia Constitución con respecto a la detención por razones administrativas.

Uno de los aspectos más contradictorios de la Ley de Migración y su Reglamento, es la facultad que le otorgan a la autoridad migratoria de participar en el procedimiento migratorio como juez y parte, en tanto que ella es la autoridad que detiene, juzga (recibe, valora pruebas y resuelve dentro del procedimiento administrativo migratorio) y es además la autoridad que conoce y resuelve en caso de existir alguna inconformidad contra sus propias resoluciones. Para el ejercicio de estas facultades, la Ley de igual forma estipula un “debido proceso”, el cual al no incorporar la existencia de una autoridad imparcial que conozca y revise las actuaciones de la autoridad migratoria violenta lo establecido en el artículo 8° de la Convención de los Derechos Humanos. Es decir se está ante un procedimiento administrativo de corte penal en tanto que priva de la libertad pero que no contempla las garantías establecidas en el procedimiento penal para garantizar la libertad y la seguridad personal como es el debido proceso.

Ante esta situación que prevalece en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, el 30/12/2013) recomendó a México: a) que estableciera por vía legal la excepcionalidad de la detención migratoria e implementara medidas alternativas a la detención de acceso automático para estas personas, b) implementando además un mecanismo de evaluación de riesgos que partiendo de una presunción a favor de la libertad y estableciera criterios claros para determinar los casos excepcionales en los que la detención es procedente.

Para el logro de lo anterior, la Comisión consideró además recomendar que, en primer lugar, el Estado Mexicano debería establecer medidas alternativas a la detención que funcionaran como regla general para los casos de migrantes, 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. Señalando que solo cuando no procedan las medidas alternativas a la detención, como último recurso y durante el menor tiempo posible, el Estado puede recurrir a la detención migratoria.

La necesidad de armonizar la legislación migratoria con los estándares nacionales es una tarea que sin duda se debe abordar a mediano plazo, sin embargo y a pesar de las contradicciones y limitaciones de la misma, la reforma al artículo 1° constitucional, también conocida como reforma de los derechos humanos -como ya se señaló al inicio-, estableció la obligación de todas las autoridades (incluyendo las migratorias) de respetar y hacer respetar los derechos humanos mediante la operativización del principio pro personae y la interpretación conforme al momento de valorar la aplicación de las normas, por lo que la autoridad migratoria no debe ni puede seguir aplicando la legislación migratoria como norma suprema, interpretándola y aplicándola de forma aislada, descontextualizada de los contenidos normativos tanto de la constitución como también de los valores, principios y normas establecidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por nuestro país en aras de seguir manteniendo la política de detención y devolución forzada de las personas migrantes y en franco desacato de la Constitución y de los Tratados Internacionales.

Si bien es cierto la Ley de Migración fue promulgada antes de esta recomendación, el supuesto que señala el art. 101 de la Ley de Migración en el sentido de que una vez dictado el acuerdo de presentación y hasta en tanto no se dicte resolución respecto de la situación migratoria, la persona extranjera podrá ser entregada en custodia a su representación diplomática o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio, podría considerarse como una alternativa a la detención, máxime si se le interpreta en relación con el artículo 144 del Reglamento de la Ley de Migración que alude a los supuestos en los cuales una persona en situación migratoria irregular puede regularizar su estancia en el país, supuestos entre los cuales destacan el ser una persona víctima o testigo de un delito, en situación de vulnerabilidad como es el caso de mujeres, personas discapacitadas, niñas, niños y adolescentes, personas LGTTTI, entre otras.

Por último, **es importante recordar que en el ámbito nacional la Constitución establece que la detención administrativa no debe exceder de más de 36 horas, pero la ley de migración extiende este plazo hasta 15 días, si se aplicara el principio pro personae prevaleciera la primera normatividad. Constituyen por tanto estas normas mencionadas y su contenido la base del enfoque de defensa de derechos humanos del que parte el Consejo Ciudadano en el ejercicio de sus funciones y en particular en su labor de monitoreo de centros de detención migratoria.** Es por ello que los conceptos, análisis y recomendaciones que a continuación se utilizan en el Informe tienen su base en estos estándares, como se menciona en específico en cada capítulo, y a ellos nos remitimos en caso de haber controversia con la utilización o interpretación de diversos términos que contiene esta investigación.

4. ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO APLICADO A PERSONAS MIGRANTES PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Este capítulo incluye el análisis técnico-jurídico de toda la información que se pudo recabar en el monitoreo de la forma como se desarrolla el procedimiento administrativo que se aplica a personas extranjeras que son interceptadas por carecer de un documento de legal estancia en México y que, por esta razón, son privadas de su libertad en estaciones y estancias migratorias.

El análisis se realizó gracias a la revisión completa y confidencial que hicimos en todos los centros de detención visitados de expedientes correspondientes a personas recluidas en ese momento o en fechas recientes en tales lugares, localizados a través del acceso que se tuvo al Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM). Además, tomamos en cuenta la observación de las instalaciones y sus archivos; las entrevistas realizadas a funcionarios/as del INM y personas migrantes; la revisión de formatos de documentos y folletos informativos que fueron proporcionados por el personal del INM a petición del equipo de monitoreo del Consejo Ciudadano.

La petición y revisión de los expedientes se realizó de la manera más amplia posible, solicitando de forma aleatoria diferentes documentos, correspondientes a personas que se encontraban en situaciones legales diversas, para poder hacer un análisis detallado del procedimiento aplicable en cada caso. También cuidamos que los expedientes correspondieran a personas de diferentes nacionalidades, aunque hubo un predominio de casos de nacionales de Centroamérica por ser la mayoría en los centros; de diferente edad; con diversos tiempos de privación de libertad; y combinamos el examen de casos de personas recluidas en ese momento con otros ya resueltos, para poder analizar un expediente en su totalidad hasta su resolución. En total, revisamos en profundidad 72 expedientes, más una revisión menos detallada de una media de 10 expedientes en cada centro de detención monitoreado, lo cual da un total aproximado de 150 expedientes analizados de muy diversa índole, lo que creemos nos permite llegar con rigurosidad a una serie de comentarios y propuestas, incluidas en este Informe.

Este capítulo contiene análisis y reflexiones que se señalan en forma cronológica y en base a la integración de expedientes que observamos es la más habitual por parte del INM, ello con la idea de lograr un mejor entendimiento del material documental recabado. Adicional a ello se ofrece un recorrido que se grafica antes de los hallazgos, con sus diferentes posibilidades según el caso que se trate; un análisis que se incluye no solo en este capítulo sino también en otros que abordan materias vinculadas con lo observado en los expedientes y que son claves cuando se trata de integrar un expediente administrativo de una persona detenida, pues puede suponer su resolución en un sentido u otro (ej.: capítulo sobre situación de las personas solicitantes de asilo y en necesidad de protección internacional en centros de detención migratoria). Los hallazgos en cada una de las etapas del procedimiento son consecuencia de comparar lo observado y

verificado en los documentos revisados con lo establecido en las normas internacionales y nacionales que regulan el ejercicio de los derechos que están en juego en el momento en que una persona es privada de su libertad. Esta normativa ya fue señalada en apartados anteriores y es la base de las reflexiones y propuestas observadas por el Consejo al realizar este análisis jurídico, siempre desde el enfoque de pleno respeto a los derechos humanos que preside este monitoreo.

4.1 Recorrido del procedimiento administrativo migratorio aplicado a personas extranjeras que son privadas de la libertad

Como se ha señalado al inicio del capítulo, se reproduce un flujograma de la manera más habitual en que se integran los expedientes del procedimiento administrativo migratorio al que se somete toda persona extranjera privada de su libertad. Evidentemente, existen diferencias en algunos trámites según se trate de un niño o adulto; si se trata o no de una persona solicitante de la condición de refugiado; o si ha tramitado alguna otra forma de protección o recurso para evitar la repatriación. Por ello, tratando de ser lo más amplios posible, a fin de lograr un mejor entendimiento del procedimiento, se incluyen en letra negra los pasos comunes a todos los expedientes; en azul los trámites particulares cuando se trata de un niño o niña; y en rojo cuando se trata de un solicitante de asilo:

1. OFICIO DE OPERATIVO DE VERIFICACIÓN Y DETENCIÓN DE PERSONAS EXTRANJERAS
2. OFICIO DE PUESTA A DISPOSICIÓN DE LA(S) PERSONA(S) EXTRANJERA(S) DETENIDA(S)
3. INVENTARIO DE PERTENENCIAS
4. FORMATO DE ENTREGA DE ENSERES BÁSICOS
5. CERTIFICADO MÉDICO DE INGRESO EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA
6. OFICIO DE NOTIFICACIÓN AL DIF ESTATAL (menor de edad)
7. OFICIO DE NOTIFICACIÓN A LA PROCURADORA DEL DIF ESTATAL (menor de edad)
8. ACUERDO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO
9. ACUERDO DE PRESENTACIÓN
10. COMPARECENCIA
11. OFICIO DE NOTIFICACIÓN A LA COMISIÓN ESTATAL O NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (menor de edad)
12. CORREO ELECTRÓNICO/OFICIO DE SOLICITUD DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO A LA COMAR

- ➡ 13. SOLICITUD DE ASILO
- ➡ 14. FORMULARIO DE COMAR
- ➡ 15. DERECHOS Y OBLIGACIONES COMO SOLICITANTE DE ASILO
- ➡ 16. AMPLIACIÓN DE COMPARECENCIA (opcional)
- ➡ 17. CORREO ELECTRÓNICO/OFICIO A COMAR CON DESESTIMIENTO DE LA SOLICITUD
- ➡ 18. CORREO ELECTRÓNICO/OFICIO DE COMAR CON FORMATO DE RATIFICACIÓN DE DESESTIMIENTO
- ➡ 19. ENVÍO DE FORMATO DE RATIFICACIÓN DE DESISTIMIENTO FIRMADO POR EL SOLICITANTE
- ➡ 20. ACUERDO DE PRUEBAS Y ALEGATOS
- ➡ 21. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS DETENIDAS EN ESTACIONES MIGRATORIAS
- ➡ 22. DATOS DE FILIACIÓN
- ➡ 23. FOLLETO DE DERECHOS Y REGLAS DE CONVIVENCIA EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS
- ➡ 24. ENVÍO DE TARJETA DE IDENTIDAD DE PAÍS DE ORIGEN DE LA PERSONA RECLUIDA
- ➡ 25. DOCUMENTO DE VIAJE DEL CONSULADO DEL PAÍS DE ORIGEN
- ➡ 26. CERTIFICADO MÉDICO
- ➡ 27. CUESTIONARIO DE IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA
- ➡ 28. RESOLUCIÓN DE RETORNO ASISTIDO
- ➡ 29. NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN
- ➡ 30. CERTIFICADO MÉDICO DE SALIDA

4.2 Hallazgos del análisis jurídico de los expedientes y documentos monitoreados

4.2.1 Forma y condiciones de la verificación migratoria

El acceso a los registros de aseguramiento y el análisis de los expedientes migratorios revisados y los testimonios de las personas entrevistadas nos constataron una **práctica sistemática de verificación y privación de libertad de personas que carecen de documentación migratoria regular en todo el país.**

Observamos en ellos un **incremento de eventos de verificación y detención de personas migrantes con corta o larga estancia en México, en áreas como las de Monterrey, Torreón, Saltillo y Tapachula.** En los expedientes revisados en estos lugares, encontramos que no solo se detiene a quienes van en tránsito sino también a personas migrantes de larga estancia en el país, **a través de operativos establecidos en zonas urbanas de estas ciudades, particularmente en hoteles.**

Los operativos estaban documentados en los expedientes, donde se analizaron oficios que permiten concluir que **al menos en el tiempo del monitoreo los operativos fueron constantes y regulares en los últimos meses, realizados en compañía de otros Cuerpos de Seguridad de los estados y municipios, y donde se alegan razones de seguridad para su puesta en marcha.** Resaltamos también casos como los de Torreón, donde las verificaciones domiciliarias propias de los procedimientos de regularización fueron realizadas como operativos de control, en compañía de Fuerza Coahuila, fuerza de seguridad estatal que agrupa diferentes Cuerpos de Seguridad de la región.

Durante el recorrido solicitamos información con respecto a los convenios de colaboración o de coordinación para realizar estos operativos; sin embargo, no se nos proporcionaron dichos documentos. A este respecto, recordamos que el art. 22 de la LM establece los principios a los que se deben sujetar los servidores públicos del INM al momento de realizar las actuaciones correspondientes a la intervención en conjunto con las autoridades de la policía federal, y que son los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en la LM.

Sobre este punto, no podemos concluir que **los oficios encontrados en los expedientes que legitiman los operativos contuvieran estas características. Los revisados eran genéricos, sin base legal detallada y se limitaban a ordenar los operativos de manera genérica y por varios días y semanas, solicitando de esta manera general la participación del INM.** Coincide esta práctica con lo expuesto por oficiales y delegados del INM con quienes conversamos, en los diferentes estados, quienes mencionaron participar en reuniones de seguridad convocadas por autoridades estatales y municipales.

4.2.2 Fundamento legal de la privación de la libertad

En el proceso de verificación y posterior aseguramiento, **encontramos lagunas legales de procedimiento, al no existir fundamento legal específico para la detención que se mencione en los expedientes, más allá de la referencia genérica a la LM y su Reglamento. Tampoco aparecía revisión alguna de parte de ninguna autoridad ajena a la migratoria entre el momento de la interceptación de la persona y su posterior puesta a disposición en el centro de detención, al no estar dispuesta la misma en la normativa migratoria vigente.**

Los documentos encontrados en los expedientes que fundamentan los operativos y su ejecución, como ya se ha señalado, eran genéricos, a modo de listados y sin una fundamentación específica de la razón de la interceptación de cada persona. Podemos incluso concluir, **a la vista de más de 100 expedientes revisados, que el fundamento legal de la detención fue siempre el mismo, sin una referencia expresa a circunstancias concretas o criterios que llevaron a la verificación de una persona u otra.**

Encontramos contradicciones en algunos expedientes revisados, entre la versión de la persona migrante detenida que alegaba el uso de la intimidación a la hora de la verificación y el testimonio que operaba en el expediente, tanto en la declaración como en la puesta a disposición, donde se establecía expresamente que la detención se había llevado a cabo sin ninguna resistencia.

Fueron **numerosos los testimonios de los funcionarios del INM de diferentes delegaciones, especialmente en el norte del país, señalando que las personas migrantes se entregaban por su propia voluntad, en contradicción con lo expresado por la mayoría de las personas migrantes detenidas que fueron entrevistadas, quienes refirieron haber sido privadas de la libertad en contra de su voluntad** y haber sido detenidas con el uso de la intimidación y la fuerza.

4.2.3 Formatos de información de derechos y acceso a los mismos

Una de las primeras condiciones necesarias para el ejercicio de derechos es el que las personas puedan conocer de la existencia de los mismos y de la manera en que se necesita actuar para acceder a ellos. Es algo especialmente importante en el caso de las personas migrantes y refugiadas, pues son extranjeras y no conocen las normas jurídicas y prácticas administrativas de México.

En este sentido, el art. 13 de la LM en su fracción III establece la obligación de las autoridades de dar a conocer a las y los detenidos su derecho a acceder al reconocimiento de la condición de refugiado. Este artículo se complementa con la obligación de las autoridades (art. 238 del Reglamento de la LM y art. 21 del ACUERDO por el que se emiten las NFEM) de colocar en forma visible la información relativa a sus derechos y obligaciones.

Sin embargo, **durante el monitoreo pudimos constatar en la mayoría de los centros de detención la insuficiente información que se les proporciona a las personas migrantes por este medio.** Las excepciones del caso fueron la Estación Siglo XXI de Tapachula, donde se encontró

un cartel de aproximadamente de 3 metros de ancho por 4 de largo y en donde, mediante un flujograma, se daba información sobre los pasos a seguir y los tiempos para obtener la condición de refugiados; y el centro de detención de Saltillo, donde por solicitud de la Casa del Migrante se establecieron a modo de mural y de manera muy visible los derechos de las personas recluidas en las estaciones migratorias.

Salvo en estos casos, **la información contradictoria y poco accesible que recibieron las personas aseguradas a las que entrevistamos**, ya fuera de los folletos que se les entregaron, ya fuera de las conversaciones que mantuvieron con los agentes y otros miembros del personal de los centros, **no permite afirmar que llegaron a conocer su situación legal, sus derechos y obligaciones, y lo que iba a suceder con ellos en los días siguientes a su detención.**

Al tiempo, pudimos constatar durante todo el monitoreo **el hecho de que no se complementaba la información, señalando, ahí mismo, que en dicha Estancia o Estación había por ejemplo personal encargado de auxiliar en estos trámites, así como la posibilidad de contar con asistencia legal o de acceder a las alternativas a la detención**, entre otros derechos e informaciones importantes. **Esta ausencia**, desde nuestra experiencia, reduce grandemente la eficacia de dicha información en relación con las solicitudes de asilo o de otras formas de protección y **se convierte (la forma en que se presenta esa información) en un mecanismo que disuade u obstaculiza el ejercicio de los derechos**, por el temor de permanecer hasta tres meses en detención, antes de saber si procede o no su solicitud.

Como elemento que impide ejercer derechos consagrados en la normativa nacional e internacional, a esta forma de presentar la información se agrega, según **testimonios de personas migrantes entrevistadas, que a la par que se les proporcionan folletos o informaciones, de palabra se les transmiten informaciones contrarias o contradictorias**, al respecto de que si ejercen el derecho, su detención se va a prolongar o va a empeorar su situación al interior del centro.

En cuanto a la constatación en los expedientes revisados del ejercicio o no de estos derechos por las personas detenidas, **encontramos en los mismos actuaciones y declaraciones que se ajustan reiteradamente a determinados formatos o frases preestablecidas**, las cuales podían variar –en cuanto a diseño y lenguaje utilizado entre las diversas delegaciones del INM– pero todas ellas señalaban lo mismo: que la persona, voluntariamente, no quiso ejercer el derecho.

Estas mismas frases, subrayadas y colocadas en negrita en numerosos oficios encontrados, con una forma u otra son utilizadas en todas las partes del procedimiento administrativo migratorio que revisamos, cuando se trata de señalar si la persona quiso por ejemplo solicitar asilo u otra forma de protección, y cuando se trata de evaluar si la autoridad cumplió con su obligación de informarle y de respetar sus derechos.

Esto se constató en todas las estaciones visitadas: en todas ellas, los expedientes que contienen el procedimiento administrativo migratorio relataban de forma muy similar, y sin importar la edad de la persona, la realización de los aseguramientos sin resistencia, con pleno respeto a los derechos humanos y eximiendo de responsabilidad a los agentes migratorios. **Incluso, encontramos formatos de oficios sin cumplimentar, donde ya se contienen estas frases subrayadas y en negrita, antes de realizarse la declaración o comparecencia de la persona detenida.**

Este análisis coincide con lo expresado por la mayoría de las personas detenidas entrevistadas, quienes refirieron no haber recibido la información, no haberla entendido o haber recibido,

al contrario, un mensaje implícito de que no tenían posibilidad de permanecer en México. Además, expresaron una constante incertidumbre sobre qué proceso se seguía y qué iba a suceder con su persona, permaneciendo esta angustia durante todo el tiempo de su detención. Esto contraviene lo que la LM refiere en el art. 69 fracción V, que obliga a las autoridades migratorias a proporcionar información a las personas que se encuentran de manera irregular dentro del territorio nacional, de la posibilidad de regularizar su situación migratoria en términos de los art. 132, 133, 134, para el caso de las personas detenidas en los centros.

Igualmente, **impacta en esta incertidumbre la falta de orientación jurídica efectiva a que refieren las personas migrantes entrevistadas**, como se detalla más adelante, lo que dificulta aún más que puedan conocer mejor los procedimientos que les afectan y las garantías con que cuentan, especialmente cuando se trata de un niño, niña o adolescente. A pesar de lo que dicta el art. 109 de la LM en la fracción II, donde se establece el derecho de las personas migrantes a ser informadas desde el motivo de su ingreso, del procedimiento migratorio, el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida, y de igual forma nos remite a los arts. 132, 133 y 134 de la presente ley, los cuales posibilitan el hecho de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen o, en su caso, interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del mismo INM.

En este mismo sentido, el art. 13 fracción III de la Ley establece el derecho de las personas migrantes a ser informadas respecto de las formas que tienen de permanecer en el territorio nacional, no solo mediante la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, sino también el derecho a que se le otorgue la protección complementaria, la concesión de asilo político y la determinación de apátrida, así como a recibir orientación para la realización de dichos procedimientos.

Todas las anomalías y dificultades documentadas en el monitoreo nos permiten concluir que existe un incumplimiento del articulado anterior en cómo se informa a las personas detenidas cuando se les abre el correspondiente procedimiento administrativo.

Encontramos también algunos detalles en expedientes que agravan esta falta de ejercicio del derecho a la información, tales como:

- Formatos de derechos y obligaciones en los centros de detención migratoria, simplemente firmados por la persona migrante, pero sin acreditarse su lectura.
- En algunos centros ubicados el norte del país, por ejemplo en Reynosa, encontramos en los expedientes folletos antiguos que aludían a legislaciones no vigentes (p. ej.: la Ley General de Población).
- Las personas migrantes destacaron la falta de entendimiento de la información contenida en los folletos, por estar escritos en un lenguaje técnico, poco accesible.
- Encontramos en los expedientes que se habían entregado folletos informativos escritos en inglés y francés, pero no en otros idiomas necesarios en casos revisados pertenecientes a personas que hablan idiomas distintos, y que pudo constatarse que tampoco hablaban inglés y/o francés.
- Tampoco encontramos referencia a haberse aportado información y el contacto de organizaciones y otras entidades que pueden prestar apoyo, aunque en las paredes de

algunos centros de detención acumuladores (Iztapalapa y Tapachula), encontramos carteles alusivos en varias partes del centro.

4.2.4 Integración de los expedientes de procedimiento administrativo

El Acuerdo por el cual se emiten las NFEM del INM establece en el art. 14 la forma en que deberá integrarse el expediente administrativo. En la fracción V, se reitera que como obligación del funcionario que está integrando el expediente, que se asiente nombre y teléfono de la(s) persona(s) que señale como su(s) representante(s) legal(es) o persona de su confianza. En contraposición a esta norma, **durante la revisión de expedientes encontramos, en la mayoría de ellos, que las personas migrantes no fueron asistidos ni por la representación consular, ni por alguna organización de Defensa de los DD.HH. o por persona de su confianza.** Esta situación constituye una violación permanente a su derecho a la defensa que le confiere el art. 70 de la LM y el art. 226, fracción VII del Reglamento de la LM.

La celeridad con que se llevan a cabo las actuaciones dentro del procedimiento, de acuerdo con el flujograma antes presentado, nos permitió constatar que resulta prácticamente imposible para las personas detenidas tener información adecuada y, por ejemplo, interponer alguna clase de recurso, toda vez que, para que una persona pueda estar en condiciones de informarse y ejercer estos derechos, es una condición que conozca cuáles son estos derechos y, principalmente, que conozca la forma como los puede ejercer, así como los recursos (institucionales y prácticos) con los que cuenta para hacerlo. Existe, entonces, una relación directa entre las carencias apuntadas en cuanto a la información de derechos que se proporciona a la persona detenida y la integración y desarrollo del procedimiento administrativo migratorio.

En este sentido, **la celeridad referida para llevar a cabo las actuaciones—estimada, de acuerdo a todos los expedientes revisados, en una media de 55 minutos para la integración de todo el procedimiento, desde el inicio hasta su resolución final— se contrapone a la angustia y desinformación mostrada por muchas de las personas entrevistadas sobre el procedimiento que les afecta de manera tan importante. De manera similar, el proceso acelerado contradice lo asentado en los expedientes en cuanto a que las personas detenidas renunciaron expresamente a derechos y garantías.**

Todos estos hallazgos permiten deducir que la participación de las personas migrantes en dicha integración se redujo al mero hecho de estampar su firma (o su huella) en los documentos que se les presentaron durante dicho procedimiento.

Asimismo, **no encontramos en los expedientes constancia de recepción de las personas migrantes por las instancias que los reciben en los lugares de origen**, que hagan constar que efectivamente se llevó a cabo el retorno o deportación, según el caso. El expediente finaliza cuando se acuerda la deportación o retorno de la persona migrante, a pesar de que el traslado al país de origen es gestionado y operado por el mismo INM y empresas de transporte colaboradoras.

A pesar de las contradicciones y fallas de debido proceso descritas, en la revisión que hicimos de los expedientes que resguardan todos los trámites del procedimiento administrativo migratorio,

encontramos que **existe homogeneidad entre delegaciones sobre los diferentes pasos que han de darse hasta su finalización**. Observamos diferencias en el orden de procesamiento de estos trámites entre unas delegaciones y otras, y en la forma de ir ordenando y desahogando el procedimiento. Pero, a pesar de tales diferencias, en términos generales, el proceso que lleva a una decisión final sobre la persona detenida era claro, preciso y definido, **aunque orientado al cumplimiento formal pero no sustancial de la protección de los derechos humanos de las personas detenidas**.

Concluimos al respecto que **la homogeneidad** encontrada en el contenido de las diferentes declaraciones, ya fuera el acuerdo de inicio, la presentación, la declaración, la comparecencia y la resolución, así como **la celeridad** con que se realiza, **resulta inconsistente con la importancia de la decisión a tomar, donde no solo está en juego la libertad de la persona sino también su vida, en caso de ser retornada a su país de origen**.

La operatividad de las garantías jurídicas propias de un proceso de este tipo, más próximo al penal que al administrativo por la privación de libertad que sufre la persona, quedó sin apenas efectividad en expedientes revisados, donde (como ya se ha indicado) todos los trámites fueron realizados el mismo día, a las pocas horas de ingresar en la estación migratoria y prácticamente de manera consecutiva. Esto sin mayor asistencia que la presencia de los agentes migratorios, quienes fungen como testigos en todas las declaraciones revisadas, a pesar de ser la autoridad y ser parte interesada en el procedimiento.

Esta situación es preocupante. Se documentaron testimonios de personas que expresaban realidades diferentes a las que constaban en su comparecencia administrativa, o en casos documentados donde la misma persona que manifestaba al inicio de su detención que no quería ejercer ningún derecho, terminaba solicitando la condición de refugiado semanas o días después y relatando una problemática intensa de persecución en su país. Así, se pudo constatar, por ejemplo, en expedientes revisados en Chiapas, donde la persona parecía no tener ningún temor a regresar a su país en el momento de la verificación y así se documenta en el expediente, y en cambio al llegar a Tapachula, en apenas unas horas, solicita asilo, expresando de puño y letra situaciones dramáticas de riesgo en su país.

En la revisión documental, encontramos en todos los centros visitados de manera generalizada el desenvolvimiento del procedimiento administrativo migratorio orientado prioritariamente hacia la deportación, donde el mandato legal de respeto a los derechos humanos de las personas migrantes quedó reducido a la realización de forma y no de fondo, de las actuaciones que conforman el expediente (acuerdo de inicio, presentación, comparecencia, acuerdo de pruebas y alegatos, resolución).

Otro hallazgo importante de la revisión de expedientes fue la **identificación de numerosos errores y descuidos en la redacción de las declaraciones**, en especial en la edad, nacionalidad o nombre de las personas; **renuncias expresas a derechos mediante frases que resultaron idénticas entre un expediente y otro**, o entre los expedientes de una delegación y otra; así como el testimonio constante de los funcionarios de todas las delegaciones de que las personas migrantes querían regresarse. **Tales errores sugieren que el procedimiento administrativo está orientado más hacia el retorno o deportación de las personas que hacia cumplir con las normas establecidas, respetando sus derechos**, por lo cual se omite una valoración cuidadosa de cada caso. Esta situación contraviene tanto el art. 22 de la LM como el art. 243 del Reglamento, que establecen que en los procesos de deportación, la autoridad migratoria está obligada a respetar los Derechos Humanos de las personas migrantes.

Por último, **observamos que los expedientes quedan fragmentados, si las personas migrantes o solicitantes de asilo son trasladadas de un lugar a otro**, incluso dentro del territorio del mismo estado (p. ej.: Coahuila y Chiapas). Esto no nos permitió realizar un análisis completo de estos casos. Aún más importante, tal fragmentación hace difícil que quienes quieran prestar asistencia legal o de otro tipo a la persona afectada puedan darle seguimiento a su caso.

4.2.5 Perfiles de las personas detenidas

La generalización de la verificación y detención migratoria en el país hacia personas de determinadas nacionalidades, con las que el Estado mexicano tiene acuerdos o posibilidad operativa de efectuar la deportación, tiene efectos directos en los perfiles de las personas detenidas.

Por estas razones de corte operativo, **la gran mayoría de las personas migrantes encontradas en los centros de detención provienen de Centroamérica, especialmente de Guatemala, Honduras y El Salvador, y en menor medida de Nicaragua**. La mayoría centroamericana se repite en el caso de las personas solicitantes de asilo, aunque sus expedientes inicialmente se integran como los de cualquier otra nacionalidad.

También encontramos **personas migrantes de origen caribeño, africano o asiático**. Sus expedientes son integrados de igual manera a los de los centroamericanos, con excepción de fallas en la traducción. La diferencia es que la gran mayoría de los casos revisados finaliza con la emisión de un oficio de salida. En ocasiones, tal oficio contempla la opción de regularización migratoria, mientras que en otras se da solo la salida del centro. **Las razones de la detención no constan con detalle en los expedientes revisados**. Solo constan oficios remitidos a las oficinas centrales del INM con la resolución de la salida, sin mayor información.

Respecto al perfil de estas personas centroamericanas detenidas, encontramos de todos los géneros y de todas las edades. Predominan largas privaciones de libertad en el caso de niños/as y adolescentes, especialmente en el norte del país, al habilitarse los albergues DIF como centros de detención migratoria. Las **personas que presentan recursos de amparo o algún otro tipo de recurso para evitar la repatriación** son sometidas también a tiempos largos de privación de su libertad.

Entre las personas detenidas, **encontramos mujeres embarazadas, muchos padres y madres de familia con hijos menores de 11 años, y personas pertenecientes a la diversidad sexual**.

4.2.6 Traslados de un centro de detención a otro o a albergues del DIF

La revisión de expedientes nos permitió analizar los mecanismos con los que se operan los traslados de personas desde estancias provisionales hacia estaciones concentradoras. Está establecido todo un sistema de “carrusel” en las detenciones de las personas migrantes, desde que son objeto de verificación en algún punto de revisión del país hasta que se realiza su retorno, normalmente desde un centro de detención migratoria distinto al primero.

De acuerdo a lo que observamos en los expedientes revisados, **los traslados de personas entre centros se efectúan sin un mecanismo de registro y documentación riguroso y eficiente**. Por

ejemplo, en un caso, 15 personas fueron trasladadas desde Monterrey a Acayucan sin que se tuviera constancia de ello, pues no aparecían en las listas de traslados.

Respecto al mecanismo de resguardo de pertenencias para las personas que son trasladadas, sus testimonios revelan que se les impedía comprobar que sus pertenencias viajaran en los mismos vehículos y estuvieran completas. **Observamos que varias personas no recibieron sus pertenencias,** a pesar de que el art. 119, fracción VII de la LM establece que previo al retorno asistido, el extranjero tendrá derecho a ser trasladado junto con sus efectos personales, y de que “se realice un inventario de las pertenencias que traiga consigo”, le sean resguardadas y entregadas en su momento, tal como lo establece el art. 24 párrafo XI de las Normas para el Funcionamiento de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales (NFEM).

De acuerdo con los testimonios, sucede que frecuentemente, los autobuses de las empresas contratadas para el traslado de personas no estaban en condiciones aceptables, ya que algunos eran viejos y no garantizaban la seguridad ni la comodidad (p. ej.: ausencia de aire acondicionado en regiones muy calurosas).

En los traslados analizados, observamos la documentación de todo el recorrido en el expediente jurídico, con una buena coordinación entre las diferentes delegaciones para llevar a cabo la conducción y posterior retorno. No obstante, **observamos cierto desorden y diferencias entre la forma de registrar el seguimiento del caso entre unas delegaciones y otras, incluso entre subdelegaciones de un mismo estado, resguardándose una parte del expediente en una subdelegación y otras partes en otras delegaciones o estaciones.**

Tanto el Reglamento de la LM (art. 225, párrafo V), como el Acuerdo por el cual se Emiten las NFEM del INM en su art. 23, establecen la obligación de las autoridades de que, en caso de que se traslade a una persona detenida, se le debe notificar a esta por escrito, tanto la decisión del traslado como los motivos del mismo, así como la estación migratoria o estancia provisional a la que será trasladado; asimismo, establecen la obligación de que la constancia de la notificación sea integrada al expediente.

En los expedientes que se tuvieron a la vista, si bien es cierto que se encontraba la notificación del traslado, no aparecían los motivos o razones que justificaban tal traslado; además, no se encontraba en éstos la constancia de la hora y la fecha de la conducción. Al preguntar, se nos informó que la constancia se encontraba en una carpeta de oficios relativos a esta temática y se nos proporcionaron algunos de ellos. Consideramos pertinente que dichos oficios sean integrados, al menos una copia, en el expediente del procedimiento migratorio. Los testimonios recabados en las entrevistas de las personas detenidas confirmaron que, cuando fueron trasladadas no fueron informadas de la razón del traslado y del detalle del mismo. Aún más, en la mayoría de los casos, los traslados se realizaron de manera sorpresiva para ellas.

En el caso de traslados de niños, niñas y adolescentes migrantes a albergues del DIF, en el caso de los no acompañados/as **nos sorprendió encontrar en los expedientes oficios que catalogan los albergues como estaciones migratorias.** De esta manera, el niño o niña queda en custodia del INM a todos los efectos, pues el expediente y su continuación se siguen sustanciando por agentes migratorios. Incluso, es el INM el que financia su comida y alojamiento, como observamos en Reynosa. De esta forma, se contraviene lo establecido en la LM y en la Ley General de Derechos de los NNA.

4.2.7 Visitas y comunicación con el exterior

La LM, en el art. 109, fracción VII, establece el derecho a acceder a comunicación telefónica. Además, el Reglamento de la misma ley contempla en su art. 237 que la persona extranjera presentada en una estación migratoria, o en una estancia provisional, tendrá derecho a comunicación telefónica con la persona que solicite en el momento en que sea puesto a disposición de la autoridad migratoria.

Asimismo, en la CIRCULAR por la que se Instruye el Procedimiento para la atención de las niños, niñas y adolescentes migrantes, en su art. 7, se habla de las actividades que se llevarán a cabo en las Estaciones Migratorias y en las Estancias Provisionales y describe el horario respecto de las actividades que podrán realizar las personas aseguradas, de 10:00 a 14:00 horas. Entre las actividades destacan las relativas a la comunicación con el exterior, el recibir visitas y el realizar llamadas telefónicas.

En cuanto a las visitas del exterior, el art. 38 del ACUERDO por el que se emiten las NFEM del INM establece que los Representantes Consulares, los representantes de las autoridades competentes en materia de derechos humanos y los representantes de la Coordinación General podrán realizar visitas fuera de los días y horarios establecidos, siempre que se identifiquen y cumplan con las normas de seguridad. Asimismo el art. 39 establece el derecho de las personas detenidas a recibir visitas de su representante legal debidamente acreditado, todos los días de la semana, dentro de los horarios establecidos, siempre que cumpla con los requisitos contenidos en las Normas.

Fue frecuente que las personas se quejaron de no tener comunicación con sus familiares, tanto en el interior como en el exterior del centro. Esta situación resultaba preocupante, porque podría producir intranquilidad y preocupación en las personas detenidas. En particular, porque detectamos durante el monitoreo el incremento de la detención de personas migrantes con tiempos largos de estancia en el país, quienes cuentan con redes familiares y de amistad. Las personas detenidas recibían pocas visitas. Los consulados de Centroamérica suelen visitar a sus connacionales con cierta regularidad, al menos semanal, y tienen un acceso irrestricto a ellos. Sin embargo, **la mayoría de los centros monitoreados no contaba con criterios claros para las visitas de personas que no representaban a instituciones oficiales.**

Para las visitas internas de las familias y parejas que eran separadas en distintos módulos según su género o edad, la mayoría de las veces el permiso para reunirse quedaba a criterio de las y los guardias en turno. En muy pocos centros, había horarios establecidos de visitas. En los que sí había, las personas declararon que dichos horarios no se cumplían. Además, afirmaron que los encuentros se realizaban en cortos periodos de tiempo y en espacios sin privacidad.

En la mayoría de los centros visitados, el derecho a las llamadas gratuitas no estaba garantizado. En algunos, ni siquiera se facilitaba una llamada; y en la mayoría, solo se permitía la primera llamada; para todas las subsiguientes, las personas debían utilizar tarjetas telefónicas que ellas mismas tenían que comprar.

4.2.8 Aplicación del orden y la disciplina: procedimientos disciplinarios

Los expedientes relativos a los procedimientos administrativos migratorios que se revisaron incorporaban el documento firmado que especificaba los derechos y deberes de las personas internas en los centros de detención. Sin embargo, **las personas internas en su mayoría manifestaron no conocer cuáles eran las normas de funcionamiento de los centros, ni qué régimen de disciplina se les aplicaba.**

Encontramos también que **no había claridad sobre cuáles medidas sancionadoras se aplicaban, quién las decidía ni con cuáles criterios lo hacía.** Tampoco la había sobre el modo en que la persona afectada podía apelar la medida. Esto a pesar de que el art. 45 de las NFEM establece el procedimiento que deberá seguirse para la aplicación de las medidas preventivas.

En otros apartados de este informe se señalan situaciones de uso de la fuerza y de aplicación de otras medidas disciplinarias y sus efectos, las cuales contradicen la ausencia de información al respecto en los expedientes. Tal ausencia no permite su verificación y el análisis sobre si las medidas fueron adoptadas o no de manera ajustada a la normativa vigente y los estándares internacionales.

4.2.9 Presentación de peticiones y quejas

Apenas encontramos registros o documentos relativos a peticiones o quejas realizadas por las personas detenidas, y de cuál fue el trámite que se siguió cuando fueron las quejas fueron formuladas y resueltas.

No pudimos constatar por ello, la existencia de un procedimiento homogéneo en todas las delegaciones ni observar cuáles son los formatos que permiten la interposición de quejas o la formulación de peticiones. Tampoco había claridad entre los funcionarios sobre el procedimiento a seguir en estos casos, contraviniendo lo establecido en el Reglamento de la LM, en su art. 226 fracción XIX, que señala que el depósito de sus quejas o sugerencias se deberá hacer en buzones que sean accesibles, visibles, colocados en espacios que cuenten con bolígrafos y con los formatos correspondientes.

En este mismo sentido, el ACUERDO por el cual se establecen las NFEM, en sus arts. 12 y 16 fracción VII, señala la obligación del Delegado Federal de supervisar que los buzones para quejas y sugerencias se encuentren en lugares visibles y de fácil acceso para los alojados, y también de asegurar el cumplimiento de este derecho.

Al contrario, **en varios de los centros, no estaba visible el buzón de quejas y sugerencias; en otros casos, los buzones estaban en mal estado o resultaban inservibles.** Esto significa que las quejas que las personas detenidas nos manifestaron durante las entrevistas y recorridos, en muchos casos no encontraron una vía establecida para ser presentadas a las autoridades del centro.

La falta de accesibilidad a los buzones o la información de cómo presentar una queja o petición, contrasta con la información que encontramos en los oficios de tramitación de los expedientes, en los que se asienta la renuncia de derechos por las personas detenidas y se hace alusión al buen trato recibido de parte de los agentes del INM y otros actores que intervienen en todo el proceso que rodea la detención.

4.2.10 Aplicación de las garantías del debido proceso

4.2.10.1 Derecho a la asistencia legal

Apenas se encontraron en el monitoreo casos de asistencia legal real y efectiva para las personas migrantes sometidas al procedimiento administrativo migratorio, en ninguna de las variantes que permite la legislación administrativa del país, a pesar de ser un derecho expresamente reconocido, tanto en la LM (art. 107), como en su Reglamento (art. 226), y en el Acuerdo por el que se emiten las Normas de Funcionamiento de las EM (art. 24.III).

Únicamente en lugares donde hay organizaciones sociales que prestan esta asistencia jurídica especializada a personas detenidas y que se les permite algún tipo de acceso a los centros, encontramos casos donde las personas privadas de libertad contaron con una orientación jurídica básica. Se trata de una orientación que las organizaciones prestan cada vez que visitan el centro correspondiente, y que se traduce en una defensa legal gratuita cuando asumen la representación de los casos. Según testimonios de las personas detenidas, el resto de asistencias legales provinieron de abogados/as particulares, quienes en la mayoría de los casos cobraron importantes cantidades de dinero, sin apenas entrar en contacto con la persona detenida y sin que esta tuviera información suficiente del tipo de trámite que se realizó en su nombre.

En las entrevistas realizadas a funcionarios y personas detenidas, detectamos igualmente que **no existía claridad en la información que dan o reciben respectivamente sobre cómo ofrecer o ejercer el derecho a la asistencia legal, toda vez que predominaba entre el personal del INM un discurso generalizador sobre el carácter fraudulento de quienes prestan la asistencia legal,** y sobre el efecto demorado e infructuoso que tiene para la persona migrante presentar algún tipo de recurso, escrito o prueba en el procedimiento administrativo migratorio. Lo mismo se daba en el caso de las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiadas: observamos que hay muy pocos organizaciones o abogados especializados que acompañen el proceso, siendo los propios agentes del INM quienes, de buena voluntad, en ocasiones orientaron a la persona en cada trámite y realizaron la intermediación y gestión con COMAR, pero sin conocer en profundidad las claves del procedimiento.

No detectamos en ninguna delegación acción alguna para proveer una defensa jurídica gratuita de parte de instituciones públicas competentes para ello, como podría ser el caso del Instituto de la Defensoría Pública del Poder Judicial. Al contrario, fue reiterada la presencia de los propios agentes migratorios como testigos en los trámites, y en el caso de NNA, de agentes calificados como Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), sin que se hubiera observado la asistencia de ninguna otra persona no vinculada al INM.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes –como ya lo mencionamos– resulta preocupante este hecho de que sean **representados “formalmente” por los OPI, mismos que en la mayoría de los casos cumplen dentro del procedimiento tanto el papel de autoridad investigadora y juzgadora como el de agente de protección.**

Una constante en la revisión de expedientes fue el hecho de que en las comparecencias de niñas y/o niños menores de 6 años, el OPI les leyera el contenido de los formatos de derechos, o el cuestionario para detectar si se es víctima o testigo de un delito, sin ajustar su actuación a la normativa que protege en forma específica a las personas de menor edad a que alude el

“Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Esta forma de participación en los procedimientos –reducida a cubrir solo la forma legal de la asistencia jurídica– de los OPI compromete el discurso del estado mexicano, el cual los ha presentado en los foros de Derechos Humanos nacionales e internacionales como un mecanismo avanzado para la protección de NNA no acompañados.

4.2.10.2 Manejo de la información proporcionada sobre derechos

La falta de información accesible o entendible sobre sus derechos, ya mencionada en este apartado, **genera en las personas migrantes un estado continuo de incertidumbre, ansiedad, angustia y miedo**. En todos los centros visitados, la mayoría de las personas detenidas sostenía que no disponía de información sobre sus derechos y obligaciones. En algunos casos se les leía rápidamente el documento en el que se enlistaban, pero fueron escasas las estaciones y estancias que tenían como práctica sistemática permitir que conservaran dicho documento. Además, su situación migratoria no les era debidamente informada y explicada. **En consecuencia, no tenían conocimiento sobre los procedimientos, los plazos, las posibilidades, las alternativas y sus efectos.**

Otra carencia informativa tenía que ver con el reglamento sobre el funcionamiento, horarios y servicios de las estaciones y estancias. En un solo caso el reglamento estaba pintado en la pared de varios espacios. La falta de claridad en esta información podría provocar inconsistencia y discrecionalidad en la provisión de los servicios.

Esta circunstancia, y otras reseñadas en apartados anteriores, ponen en entredicho uno de los elementos fundamentales del debido proceso, como es poder contar con información clara de los derechos que se tienen y de cómo ejercerlos, así como del camino que se requiere para contar con una persona que les asista legalmente, quien es habitualmente la que permite que la persona extranjera a su vez pueda acceder a otros derechos o recursos básicos.

4.2.10.3 Derecho a traducción y/o interpretación en un idioma de comprensión de la persona

La LM indica que se deberá proporcionar intérprete cuando la persona migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español: se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua para facilitar la comunicación. De manera análoga, el Reglamento de la LM indica en su art. 226 fracción VIII el derecho de las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en estancias provisionales de contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español.

Solo encontramos servicios de traducción en inglés y en menor medida en francés. Este servicio en muchas ocasiones se prestaba por los propios agentes migratorios que hablan estos idiomas, pero que no están habilitados o titulados como intérpretes, y frecuentemente a personas cuya primera lengua no era ni el inglés ni el francés. También se acudía al apoyo de otra persona migrante detenida que hablara el mismo idioma y tuviera un nivel de español un poco mayor.

Recibimos testimonios de personas detenidas que no pudieron expresarse ni comunicar debidamente sus necesidades. Cuando la persona traía una problemática de persecución y de violencia, se incrementaba su angustia por no haber podido comunicar su necesidad de protección.

La ausencia de servicios de traducción e interpretación se evidenció de manera todavía más clara en el caso de personas centroamericanas indígenas, quienes mostraron igualmente en sus testimonios la falta de comprensión que encontraron al tratar de manifestar sus preocupaciones.

4.2.10.4 Plazos de privación de libertad

Encontramos numerosos casos de **privación de libertad con plazos prolongados, inclusive en estancias provisionales.** Esto sucede aun cuando la LM en su art. 111 menciona que el plazo para que se resuelva la situación migratoria del alojado es de 15 días hábiles a partir de su presentación, y que los centros de detención provisionales fueron creados en principio para cortas estancias.

Encontramos casos de privaciones largas de libertad que involucraban a personas detenidas en centros con deficiente infraestructura y complejas condiciones de estancia, en particular en las de mayor provisionalidad, sin que existiera ningún tipo de supervisión judicial al respecto. Tales fueron los casos de Monterrey, Torreón y Querétaro.

Los agentes del INM entrevistados alegaron como principales causas de la prolongación de la detención la presentación de recursos de amparo ante los Tribunales, además de complicaciones en los trámites necesarios para el retorno o deportación de las personas, en particular por parte de determinados consulados.

A este respecto, la LM, en su art. 111 segundo párrafo, establece como supuestos para aumentar el plazo de detención hasta 60 días, el que la persona migrante tenga alguna enfermedad que le impida viajar, o que se haya interpuesto algún recurso administrativo o judicial relacionado a su situación migratoria. Establece también que solo se podrá exceder dicho plazo cuando se interponga un recurso administrativo o judicial, situación en la cual se otorgará una visa para trabajar. Por su parte, el art. 234 del Reglamento de la LM, y el art. 14 del Acuerdo por el cual se emiten las NFEM del INM, exigen que esta extensión al plazo sea notificada a la persona detenida y, además, que esté fundamentada y motivada. En ninguno de los expedientes revisados encontramos documentos que acreditaran el cumplimiento de tales normas.

Los plazos de privación de libertad observados fueron todavía más prolongados en el caso de los niños y niñas, quienes en su mayoría estaban ubicados/as en albergues del Sistema DIF, de manera equiparada a una estación migratoria, municipal o estatal, en particular en el norte del país. Los agentes entrevistados señalaban como razón para ello la dificultad de lograr un salvoconducto de viaje por parte del Consulado correspondiente.

Los efectos generados por estas prolongadas privaciones de libertad en las personas migrantes son expuestos en detalle en otros capítulos del Informe, donde se relatan las afectaciones a la salud de las detenciones.

4.2.10.5 Derecho a un recurso efectivo

De acuerdo con el análisis que realizamos de los expedientes, el derecho a un recurso efectivo queda en entredicho desde el momento en que **el art. 111 de la LM**, como ya se ha indicado, **pena la interposición de un recurso administrativo o judicial contra la decisión de la deportación con una privación indefinida de la libertad.**

En el monitoreo constatamos el efecto disuasorio que tiene esta disposición al ejercicio del derecho al recurso. Así se aprecia en lo narrado por las personas detenidas en sus entrevistas. También se constata en lo expuesto por los agentes migratorios, quienes transmiten a las personas privadas de libertad este perjuicio que trae el recurso y que también, con frecuencia, desacreditan a quien da apoyo legal y puede apoyar en la presentación del recurso.

En la revisión de expedientes documentamos casos en los que se accedió al recurso pero hubo un posterior desistimiento, sin que consten documentalmente o en la declaración del extranjero, de manera clara, las razones por las que abandonó el recurso. La falta de claridad de las razones del desistimiento identificados en los expedientes se corresponde con testimonios de personas migrantes entrevistadas que fueron disuadidas de proseguir con el recurso por funcionarios del INM, quienes les señalaron que podían regresar después de la deportación y seguir el proceso. En ningún expediente identificamos este proceso de retorno/deportación y reinicio del recurso.

4.2.11 Definición del interés superior del niño/a

La escasa verificación de las circunstancias de cada persona detenida y la celeridad acreditada del procedimiento administrativo migratorio preocupa aún más en el caso de los NNA, los cuales tienen protecciones especiales –derivadas de su pertenencia a sectores en situación de vulnerabilidad– contempladas en la legislación migratoria y de niñez. Tales protecciones, según los expedientes revisados y entrevistas realizadas, son desconocidas por las y los funcionarios encargados de los procedimientos.

Encontramos frases y trámites idénticos en su contenido entre los expedientes de adultos y los de niños y niñas, donde no pudimos encontrar ningún documento o testimonio que refiriera cuál fue el proceso y valoración que llevó a la determinación del Interés Superior del niño o niña, como exige el articulado relativo al procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados (del 169 al 177) del Reglamento de LM. Máxime si consideramos que por su minoría de edad no se encuentran en posibilidades de comprender, interpretar o valorar su participación en dichos trámites al igual que lo haría un adulto, de acuerdo con lo señalado por la SCJN en el Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que Afecten a Niñas, Niños y Adolescentes.

En cuanto a los mecanismos de asistencia y protección a las personas de menor edad, **en el caso de los OPI encontramos su participación reducida a ser un apoyo en el trámite para el desahogo de las actuaciones en los expedientes** en donde intervienen niñas/os. El contenido de los trámites sugiere que estos funcionarios no han recibido la capacitación necesaria para llevar a cabo la función que se les ha asignado. Algunos ejemplos ilustrativos son la renuncia

de derechos por parte de niños de 3 años y la constancia de lectura de derechos y firma de enterados, entre otros.

Igualmente, pudimos observar que en varias delegaciones no había personal que cumpliera únicamente esta función de protección a la infancia (OPI). Sucedió, al contrario, que los mismos funcionarios encargados del control y verificación, o subdelegados a cargo del centro, eran quienes ejercían la función de OPI, cuando así lo requería el procedimiento. La intervención de estos funcionarios parecía tener el objetivo de meramente dejar constancia de que se habían protegido los derechos de las y los niños en dichas actuaciones. Esta situación, además de representar un conflicto de intereses por su condición de agente migratorio y de OPI, reduce la eficacia de este mecanismo, diseñado para la protección efectiva de los derechos de estas personas de menor edad.

Sobre la ubicación de los niños y niñas migrantes en albergues del DIF, de manera contraria a lo establecido en la legislación sobre protección de la infancia, como ya se ha indicado en varias ocasiones en este informe, **se está convalidando a estos albergues como centros de detención migratoria. Encontramos en numerosos expedientes resoluciones expresas que realizaron esta habilitación, desatendiendo la posibilidad de ejercer las alternativas a la detención brindadas por la propia legislación migratoria.**

Para concluir, **en los expedientes revisados en el monitoreo, no encontramos ninguna referencia al procedimiento que se siguió para determinar el Interés Superior del niño/a, teniendo el INM pleno control del expediente y decisión única sobre el mismo.** Esto contradice lo que establecen los art. 172, 173 y 174 del Reglamento de la LM, y los art. 4 y 7 de la CIRCULAR por la que se Instruye el Procedimiento para la atención de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, que mencionan el procedimiento que se debe seguir para atender el interés superior del niño, niña y adolescente no acompañado, mismo que deberá hacerse a través de personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia (OPI). Este personal les practicará una entrevista, en donde el niño, niña o adolescente podrá ser asistido por un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debidamente acreditado, así como por su representante legal o persona de confianza. La entrevista tiene el objeto de valorar el interés superior para, conforme a este, establecer las medidas de protección que mejor favorezcan la situación de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado.

Es pertinente señalar, sin embargo, que tanto el Reglamento como la CIRCULAR, son omisas en cuanto a definir los criterios en los que debe basarse la determinación, así como los plazos en que deberá realizarse. Sí encontramos en los expedientes comunicaciones reiteradas en el caso de niños y niñas detenidas, no acompañados, a instituciones como la CNDH, Comisiones estatales de Derechos Humanos o Procuradurías del DIF, pero al tiempo no constaban en los expedientes respuestas de estos organismos en las que se narre lo actuado, o algún tipo de intervención en defensa de los derechos de la niñez migrante comprometida.

4.2.12 Atención consular

El derecho a la asistencia consular fue ejercido en prácticamente todos los casos revisados, realizándose regularmente la notificación consular y siendo prestado este apoyo por funcionarios consulares de los diferentes países, en particular del triángulo norte de Centroamérica. Solamente

en el caso de personas originarias de países sin representación consular en México y de quienes solicitaron la condición de refugiado y no quisieron contar con asistencia consular, este derecho no se ejerció, sin que supusiera una consecuencia negativa para las personas afectadas.

Sin embargo, **observamos deficiencias y vacíos en algunos expedientes sobre cómo se presta esta asistencia:** se observó que **no había comparecencia por parte de los consulados y, cuando la había, esta se prestaba con demoras, incrementando la incertidumbre de la persona migrante** hasta que recibía la visita de su Consulado. Además, cuando pudimos verificar la existencia de una intervención consular, **esta se limitaba a enviar documentos de viajes y autorizar el retorno. Nada en los expedientes decía que hubiera habido una valoración individual del caso.**

Agentes y oficiales del INM entrevistados recurrentemente manifestaron quejas sobre determinados Consulados, principalmente por su tardanza en responder y por la demora en cumplimentar trámites que son necesarios para la devolución de la persona. No se diferenciaba en la crítica si esta tardanza se debía a la falta de interés del Consulado o a su celo por verificar todas las circunstancias que rodeaban el caso de su connacional.

En los testimonios de las personas detenidas, también encontramos reclamos reiterados hacia sus Consulados por tardar en visitarlos, por no proporcionarles información o asistencia reclamada y por demorarse en entregarles documentos necesarios para viajar. Esta práctica contraviene lo establecido por la LM, en su art. 69 y 109, que establece que todo presentado tiene derecho a recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella, y que en caso de que el extranjero desee esta protección, se le faciliten los medios para comunicarse con esta lo antes posible.

Al parecer, **el gran número de personas centroamericanas detenidas, y la carga de trabajo que acumulan los Consulados por esta razón, les ha impedido prestar una asistencia consular eficiente, que vaya más allá de emitir el certificado que verifica la nacionalidad de la persona y un documento que permita su deportación o retorno.** Así nos fue señalado por los funcionarios consulares que pudimos entrevistar en lugares como Tapachula, o con quienes conversamos durante el monitoreo. No pudimos verificar que se estuviera dando una asistencia consular más individualizada y de mayor protección hacia sus connacionales, o que se contradijera la intención de devolución del procedimiento administrativo migratorio.

Pudimos observar que la asistencia consular se da incluso en el caso de personas solicitantes de asilo, a pesar de que la comunicación entre solicitante y las autoridades de su país sin autorización de aquél está expresamente prohibida por la normativa nacional e internacional que regula el derecho de asilo. Al respecto, en expedientes revisados de algunas delegaciones, observamos que la intervención de las autoridades consulares cuenta en algunos casos con una autorización por escrito de la persona migrante, mientras que en otros casos la intervención se da sin autorización formal.

La celeridad del procedimiento administrativo migratorio ya descrita, que impide ejercer en muchas personas el derecho a pedir asilo desde el inicio, provoca además que se dé la notificación consular en casi todos los casos, al ser necesaria en el expediente. En los casos en que la misma persona solicita asilo cuando tiene condiciones para ello, la prohibición de notificación consular, establecida para la seguridad de la persona perseguida, no tiene efecto, pues el Consulado tiene ya noticias de su presencia en México. Esto puede generar problemas y temores en las personas.

4.2.13 Procedimiento de retorno o deportación

No encontramos en los expedientes revisados, en su contenido y fundamentación, valoración alguna que permita distinguir, en el momento de la repatriación, **el porqué de la aplicación de la figura del retorno o de la figura de la deportación.**

Los testimonios de personas detenidas y de organizaciones sociales que les apoyan refieren que los funcionarios presionan a la persona o le sugieren firmar el retorno, para así evitar una restricción de entrada. En este sentido, en prácticamente todos los expedientes revisados identificamos frases referentes a la aceptación del retorno con el mismo contenido.

Los expedientes de las personas detenidas cuyo procedimiento finalizó con un retorno al país de origen deben contener un certificado médico en el que se confirme su aptitud para viajar. Además de ser escuetos, en algunos casos, estos certificados no consideran otros documentos expedidos por un personal médico que hacen referencia a accidentes o heridas sufridas por la persona antes de ser detenida. Tal omisión hace posible que la persona que será retornada en realidad no esté en condiciones de salud aptas para viajar, pero la documentación no lo registra de esta manera.

5. CONDICIONES MATERIALES

Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.³⁴

De acuerdo con los estándares de derecho internacional, cuando una persona es privada de su libertad por razones de su condición migratoria, el Estado debe asumir la responsabilidad de satisfacer sus necesidades vitales, como la provisión de alimentos y el alojamiento. Además, debe asegurar que las condiciones de detención sean dignas y que las personas no perciban que la privación de su libertad los confina en instalaciones que asemejan prisiones. Esto implica que se deben cuidar las condiciones de vida y el ambiente del lugar de reclusión, propiciando un sitio seguro y respetuoso de la dignidad de las personas.

Las condiciones materiales hacen referencia al alojamiento (tipo y tamaño), la limpieza del lugar, la dotación de camas, colchones/colchonetas y ropa de cama en buen estado y limpias, la existencia de instalaciones sanitarias, el suministro de agua para los sanitarios y el aseo personal, la iluminación y ventilación adecuadas, así como la provisión de alimentos y de agua potable para beber, la provisión de ropa y/o las condiciones para su lavado. Igualmente, dentro de estas condiciones se encuentra el acceso y uso de dinero en efectivo, así como de pertenencias personales, adicional a asegurar que las personas tengan privacidad adecuada, aspectos que junto a la existencia de un régimen de actividades contribuyen a un ambiente de respeto y dignidad durante la detención.

Si bien en varios de los centros de detención migratoria donde se llevó a cabo el monitoreo hay algún grado de garantía de estas condiciones, lo que prima es el incumplimiento de principios y buenas prácticas, lo que repercute negativamente en las condiciones físicas y emocionales de las personas ahí detenidas y propicia la violación de sus derechos humanos.

A continuación, enunciamos algunos de los principios básicos o los estándares para el cumplimiento de las condiciones materiales, así como una descripción de algunas de las características encontradas durante el monitoreo.

5.1 Alojamiento

Las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad. Se les proporcionará una cama individual, ropa de cama apropiada, y las demás condiciones indispensables para el descanso nocturno. Las instalaciones deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de las personas enfermas, las portadoras de discapacidad, los niños y niñas, las mujeres embarazadas o madres lactantes y los adultos mayores, entre otras³⁵.

³⁴ Principio I, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH

³⁵ Principio XII, CIDH, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad

Un primer aspecto a considerar en cuanto a las condiciones del alojamiento o de estadía de las personas detenidas es el de la disponibilidad de espacio para moverse y descansar dentro de las instalaciones migratorias. Esta disponibilidad se asocia, por un lado, a la cantidad de personas que al mismo tiempo ocupan un mismo espacio y, por otro, al diseño de las instalaciones.

En este sentido, constatamos tanto por observación directa como por testimonios de las personas privadas de la libertad o del personal del INM, y por los registros oficiales de los propios centros de detención³⁶, que en la mayoría de ellos se excede la capacidad máxima autorizada de concentración de la población, no solo en cuanto al número de personas detenidas sino también al número de días de la detención³⁷. Esto ocasiona hacinamiento, falta de atención e incumplimiento respecto a las mínimas condiciones materiales antes señaladas.

Igualmente, constatamos que la sobrepoblación ocasiona que otras áreas no puedan cumplir con sus funciones, ya sea porque estas se asignan como dormitorios de personas o grupos especiales como la población de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros, travestis, transexuales e intersexuales (LGBTTTI) o familias monoparentales/monomarentales o, porque al tratarse de un número excesivo de detenidos se disminuye la calidad y el tiempo de los diferentes servicios que ahí se prestan, tal como sucede con los consultorios médicos o las áreas para este fin.

Cabe mencionar que durante las visitas a los centros de detención del INM logamos observar que el número de personas privadas de la libertad excede por mucho la capacidad máxima autorizada o prevista para dichos lugares. A pesar de que en algunos de los lugares, particularmente en los centros de detención de Chiapas, no había detenidos al momento de la visita, la revisión de los libros de registro nos reveló que con frecuencia estos lugares están rebasados en su capacidad. sobrepoblados. Resalta el caso de los centros de mayor concentración de personas detenidas como Ciudad de México, Acayucan y Tapachula, donde se registra sobrepoblación de manera sistemática.

Al respecto, la CNDH³⁸ ha documentado este problema en Ciudad de México en distintas fechas, entre los meses de abril a noviembre de 2016, encontrando que "...la capacidad física de alojamiento en la EM se encontraba rebasada", con días en que el porcentaje de población excedente era de más de 50%. A pesar de que la CNDH solicitó al INM medidas cautelares para disminuir el número de personas en dicho centro, el sobrecupo persistía. La presente misión de monitoreo, de igual modo, constató la existencia de sobrepoblación en el centro concentrador de Tapachula; por ejemplo, el 5 de octubre de 2016, la población en este sitio era de 1.326 personas y su capacidad es de 960. En los centros más pequeños, el mismo problema de hacinamiento fue identificado.

En tanto, el INM regula su actuar respecto al hacinamiento en los centros de detención con base en las NFEM del INM, las cuales en el 2009, señalaban de manera explícita la observancia: "No se alojará a un número de extranjeros que supere la capacidad física de las Estaciones Migratorias"³⁹. Para la edición 2012⁴⁰ de esta normatividad se elimina esta frase, manteniendo el resto del texto, en el que se menciona la necesidad de tomar medidas para evitar el

en las Américas.

³⁶ SICATEM.

³⁷ Según el art. 111 de la LM, el INM resolverá en un plazo de 15 días hábiles a partir de la presentación del detenido. Este plazo no podrá exceder de 60 días hábiles, solo en caso de que se interponga un recurso administrativo o judicial, un amparo o exista una prohibición expresa de alguna autoridad competente.

³⁸ CNDH, Recomendación No.68/2016, del 28 de diciembre de 2016.

³⁹ Art. 46, NFEM, octubre de 2009.

⁴⁰ NFEM, DOF, 8 de noviembre de 2012.

hacinamiento: “En caso de contingencia, el Responsable informará a su superior jerárquico con el objeto de que se habilite un lugar como Estancia Provisional, o bien, se proceda a trasladar a las personas extranjeras a otra Estación Migratoria o Estancia Provisional. Si estas medidas no puedan realizarse, el Delegado Federal deberá determinar una alternativa de solución que permita resolver la situación en un plazo máximo de veinticuatro horas, y emprenderá las acciones pertinentes para evitar el hacinamiento, y deberá informar a la Dirección General de todas estas acciones⁴¹”. Sin embargo, el texto no es lo suficientemente claro y puede propiciar la discrecionalidad por parte de las autoridades. La sobrepoblación que parece un problema más común que excepcional tiene distintas consecuencias, pues a las personas se les ubica en espacios poco adecuados para dormir, o no cuentan con un espacio digno para llevar a cabo sus actividades.

...vea, hasta debajo de las escaleras durmió mi esposo. No sabían dónde poner a la gente (Mujer, S/E, Villahermosa, Tabasco).

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es crucial que los Estados establezcan “medidas contra el hacinamiento”, ya que considera que este debe ser prohibido por la ley y, cuando se llega a vulnerar derechos humanos se le califica como una pena o trato cruel, inhumano o degradante. Además, señala que los jueces competentes deben adoptar medidas adecuadas ante la ausencia de una regulación legal efectiva y los Estados deben asegurar que el hacinamiento no se repita⁴².

Sumado al tema del hacinamiento, el Consejo observó que en algunos centros y estancias provisionales las instalaciones eran improvisadas, pues se trató de inmuebles, generalmente casas, sótanos de edificios o hasta un centro deportivo, que fueron adaptados como sitios de detención; en otros casos, se usan instalaciones que aún están en construcción, en mal estado o que fueron ya rebasadas de su capacidad inicial y que ahora resultan inapropiadas para retener personas. Estas condiciones se observan sobre todo en los centros de Querétaro, Monterrey, Torreón, Saltillo y Villahermosa, aunque en los demás hay observaciones específicas a las condiciones de las instalaciones o a la distribución y tamaño de los distintos espacios en su interior. Cabe resaltar los casos de los **centros de detención de Torreón, Monterrey y Querétaro**⁴³ que se ubican en sótanos pequeños de casas o edificios, **con poca o nula iluminación y ventilación** natural, que incluso **podemos clasificarlos en sentido estricto como mazmorras** (prisión subterránea, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua). Como veremos en la sección siguiente, los problemas relacionados con la higiene y el saneamiento se acentúan en este tipo de lugares.

41 Op. Cit. art. 48.

42 De acuerdo con el Principio XVII, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, de la CIDH, la ocupación de establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, esta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante. La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido. Los jueces competentes deberán adoptar remedios adecuados en ausencia de una regulación legal efectiva. Verificado el alojamiento de personas por encima del número de plazas establecido en un establecimiento, los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal situación y deslindar las correspondientes responsabilidades individuales de los funcionarios que autorizaron tales medidas. Además, deberán adoptar medidas para la no repetición de tal situación.

43 El centro de detención de la ciudad de Torreón se ubica en el sótano del edificio de la Presidencia Municipal, en lo que fueran “los separos de la PGR”. El centro de detención de Monterrey es un sótano del edificio del INM en la ciudad.

En seguimiento con lo relativo a las condiciones físicas de las instalaciones del INM y sus áreas de detención, observamos que algunos de los más pequeños tienen **estructuras laberínticas** como Comitán, o son **evidentes los problemas de distribución y tamaño de los espacios**, como el caso del INM Villahermosa, que es una casa remodelada en la que se adaptaron los lugares de detención en lo que fuera el estacionamiento y el patio de la casa. Las instalaciones de Saltillo, por su parte, eran un centro deportivo que se habilitó desde 2006 para cumplir su actual función. Ejemplificamos justamente con este caso:

Las personas privadas de libertad en Saltillo señalaron que el espacio se inunda fácilmente porque los techos tienen filtraciones importantes, por lo que, con lluvias más o menos fuertes, el agua entra y escurre por las gradas hasta acumularse en la cancha. Pudimos confirmar que varias láminas están rotas y hay ventanas sin vidrios que también permiten la entrada del agua. Las marcas de los escurrimientos y encharcamientos de agua son evidentes.

En general, consideramos que las características de estos lugares no cumplen con las normas establecidas, en las cuales se menciona que “en ningún caso se podrán habilitar como estancias provisionales los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en la Ley”⁴⁴.

En contraste con las instalaciones pequeñas sin iluminación ni ventilación, están los centros de detención de mayor tamaño, que han sido diseñados y construidos con una estructura carcelaria de vigilancia y control permanente. El caso paradigmático de este tipo de construcciones lo podemos encontrar en Palenque que, según versiones a comprobar, fueron diseñadas por el Instituto Politécnico Nacional. La estructura moderna fue construida como una cárcel tradicional, de total vigilancia desde el medio-techo de la edificación, a través de un pasillo de piso metálico enrejado, denominado “paso de gato”, que permite la total visibilidad hacia abajo y hacia los lados; de modo que desde arriba se mantiene el control y la vigilancia de todos los espacios destinados a la reclusión. La arquitectura minimalista de muros de hormigón y grandes puertas de hierro, así como el mobiliario con estructura de hierro y madera, han llamado la atención de directores de otras estaciones migratorias como el modelo a seguir. Como veremos más adelante, este tipo de construcciones no permiten ningún tipo de privacidad a las personas detenidas, quienes se sienten observadas en todo momento.

En cuanto a la distribución de los espacios y el tamaño de los dormitorios, hay contrastes en función del tamaño y del tipo de centro de detención migratorio. En los centros “provisionales” y los de tamaño mediano que alojan personas por varios días, por lo general la distribución y asignación de los espacios tiene limitaciones. En las primeras suele haber espacios diferenciados para hombres y para mujeres y, en algunos casos, para adolescentes, pero no hay espacios para familias ni para población LGTBTTI. Con la capacidad excedida, a lo máximo se hace una distinción de espacios para hombres y para mujeres. Por ejemplo, en las instalaciones de Monterrey se observan situaciones como la siguiente:

En el espacio de hombres, que se trata de un cuarto pequeño y oscuro con tres literas de tres colchones cada una, encontramos a 20 personas alojadas, entre las que se veía a un niño y a tres adolescentes. En los pocos metros cuadrados disponibles han llegado a dormir en el suelo o compartiendo colchonetas y cobijas hasta 50 personas, que solo cuentan con un sanitario.

44 Art. 23, NFEM, DOF, 8 de noviembre de 2012.

En los centros de privación de libertad de mayor tamaño los espacios suelen estar claramente distribuidos, con excepción del caso de la población LGBTTI y familias monoparentales que no tienen una ubicación predeterminada. En estos centros, inclusive, hay un mayor número de espacios, entre los cuales están las áreas de aislamiento, de las que se dice tienen distintos usos como lo señalaremos más adelante. Por otra parte, hay estaciones migratorias que tienen espacios específicos, pero que no necesariamente tienen dormitorios o camas para los detenidos; tal como sucede en el centro de Palenque, donde las áreas de familias y adolescentes no tienen camas y duermen en colchonetas en el piso.

De lo observado en las distintas visitas podemos considerar que, con excepción de los centros de detención más grandes, las estancias/estaciones no suelen tener espacios o dormitorios individuales para los detenidos. Los dormitorios son colectivos y tienen camas de cemento (ya sea como cama individual o como litera) o una combinación de estructuras metálicas y base de cemento (literas) sobre las que se ponen colchonetas. No todas las bases de cemento que uno puede encontrar en los dormitorios tienen colchonetas que se ajusten a su tamaño. En varios lugares, tales bases son más bien para sentarse, por lo que las colchonetas tienen que colocarse en el piso. El tipo de colchonetas que se suministra tiene un tamaño aproximado de 80-90 cm de ancho por 1,80 m de largo que, por mucho, excede el tamaño de los bancos de cemento.

Respecto al aseo de los dormitorios, el suministro de camas, colchonetas, colchones y ropa de cama también encontramos variaciones. Lo primero que habría que notar es que, en aquellos centros con sobrepoblación, no todas las personas detenidas tienen la posibilidad de dormir en una colchoneta. En ese caso, los detenidos tienen que dormir en el piso, si es que hay lugar, o bien compartir la cama o la colchoneta y hasta las cobijas. Este problema se hizo evidente en Monterrey donde el día de la visita había 20 personas y solo 9 lugares para dormir. En otros centros hay situaciones similares, pero quizás hay un poco más de espacio para extender una colchoneta o dormir directamente en el piso, tal como lo expresó un agente federal migratorio de Tapachula: “A veces no hay suficientes colchonetas para descansar, entonces les toca dormir en el piso, lastimosamente” (AFM).

En cuanto al suministro e higiene de la ropa de cama que se distribuye a las personas detenidas, identificamos problemas en la distribución al limitarse a una sola cobija en sitios con bajas temperaturas durante el día o la noche. Asimismo, recibimos quejas acerca de la limpieza de las cobijas y pudimos constatar el evidente mal olor que tenían en varios centros. Esto concuerda con el dato encontrado por esta misión respecto al 5% de la población detenida que presentó enfermedades de la piel (sarna, infestación por piojos). Un par de ejemplos documentados son el caso de dos personas que llevaban casi tres meses detenidas y que afirmaron que durante ese tiempo no les habían cambiado ni lavado la cobija. Algunas mujeres comentaron que ellas mismas han querido lavar las cobijas pero no cuentan con jabón para hacerlo, siendo la falta de insumos para la higiene otra de las problemáticas identificadas en este capítulo, tal como se desarrollará más adelante.

Las colchonetas tampoco suelen estar limpias o en buen estado. En el centro de San Cristóbal de las Casas, por ejemplo, las colchonetas asignadas a los adolescentes detenidos estaban en mal estado. Aunque se cuida que las colchonetas estén forradas con material impermeable para su mejor conservación y fácil limpieza, observamos que estaban sucias, sobretodo en sitios con climas calurosos. Es el caso particular de Reynosa, donde nos reportaron que fumigan tres veces al año y cuando hay epidemia de piojos queman las colchonetas y las renuevan, lo cual es un indicativo de cómo la falta de limpieza de estas puede derivar en cuestiones más graves de salubridad como una epidemia, y a su vez, traer como consecuencia un gasto considerable de los recursos.

En algunos centros de reclusión el uso de los dormitorios está restringido a determinados horarios. Un ejemplo es el de Tapachula, donde no se permite el acceso a los dormitorios durante el día, por lo que en la sección de mujeres se destina el pasillo para tender las colchonetas en el piso y pasar el tiempo recostadas, solas o con sus hijos/as mientras transcurre el día, o hasta que se autorice su salida del centro. En varios centros, las personas detenidas deben entregar las colchonetas en la mañana al guardia de turno y se les devuelven en la noche. Esta medida se toma particularmente en las secciones de hombres adultos bajo el argumento de prevenir que sean incendiadas en caso de alguna protesta, tal como ha sucedido más de alguna vez en Tapachula.

Respecto a la iluminación y la ventilación de los sitios de detención ya hemos mencionado someramente algunos de los problemas que tienen los centros provisionales, donde hay poca iluminación y ventilación, pero el problema también se presenta en algunos de los centros de concentración de mayor tamaño. De este modo identificamos problemas de ventilación e iluminación natural en las cuatro rutas del monitoreo, ya sea en ciudades de clima caliente o frío. En algunos casos, como Tenosique, tienen aire acondicionado y lo prenden en determinadas horas del día, pero el aire fresco en espacios pequeños y con poca ventilación es rápidamente disipado por la temperatura ambiental y por la transpiración de las personas privadas de la libertad. En cuanto a la iluminación artificial, igualmente, hay diferencias, pues en algunos centros apagan la luz por la noche y en otros la mantienen encendida toda la noche argumentando “motivos de seguridad”; tal es el caso del centro de Reynosa.

Por otro lado, otro tema de preocupación que observamos es el de la privacidad de las personas detenidas, que se asocia al control y vigilancia total. En casi todos los centros del INM visitados no existen condiciones de privacidad en los dormitorios ni en los sanitarios. En casi todos los casos, los baños se encuentran ubicados dentro de los dormitorios y no cuentan con puertas que den privacidad, situación que empeora cuando hay sobrepoblación.

Además, en algunos centros se mantiene la vigilancia desde el techo (desde el llamado “paso de gato”), como en el Palenque, donde la falta de privacidad para las mujeres detenidas se agrava cuando la vigilancia es ejercida por hombres, lo que resulta intimidatorio para ellas y es violatorio a las NFEM, donde se establece que “el personal de seguridad, vigilancia y custodia que realice sus funciones en los dormitorios de mujeres, será exclusivamente del sexo femenino”⁴⁵. Si bien el acceso al dormitorio de las mujeres puede estar controlado por una mujer policía, desde el techo hay una invasión total a la privacidad de las detenidas.

En otros centros no es necesaria la mirada panóptica desde el “paso de gato” y la vigilancia se ejerce desde una oficina ubicada frente a la sección de mujeres, por ejemplo, a través de ventanas con cristales transparentes, como sucede en el área de aduana en Reynosa. En otros, como el de Comitán, la puerta de la oficina de la Dirección da directamente a la sección de mujeres. Y en las duchas, tanto en la sección de hombres como la de mujeres, se buscan formas para intentar tener algo de privacidad, ya sea con cortinas improvisadas con su misma ropa o con alguna tela que traen entre sus pertenencias.

Del mismo modo, en algunos centros de detención se han adaptado espacios para permitir la vigilancia total, como el caso de Ciudad de México, donde se adecuó el sitio conocido como la “vitrina”, que es el lugar donde ubican a las familias con niños y niñas menores de 12 años, justamente porque desde el pasillo y el patio se tiene total visibilidad y se observa a las personas que están dentro de esa área.

45 Art. 47 de las NFEM (DOF, 8 de noviembre de 2012).

Otro aspecto a destacar es el relativo a la capacidad de movilidad de las personas detenidas en áreas específicas de los centros. Algunas, se observaron confinadas en los dormitorios o en las secciones en las que fueron ubicadas, incluso sin posibilidades de poder salir a los patios de sus propias secciones. Uno de estos casos es el de los adolescentes en el centro de Tapachula, a quienes se les controla la salida al patio, por lo que juegan fútbol en el pasillo interno, frente a los dormitorios de su sección. Otro caso especialmente preocupante porque se observó aún más restringido en su movilidad, es el de la población LGBTTTI detenida en las instalaciones del INM en Ciudad de México, la cual está ubicada en un dormitorio aislado sin acceso libre al patio.

Este caso nos remite a la existencia de áreas o celdas de aislamiento dentro de los centros de detención migratorios, las cuales según lo documentado pueden ser usadas en diferentes situaciones:

- cuando una persona está enferma o tiene algún tipo de trastorno mental,
- cuando una persona pide estar sola por cuestiones religiosas o culturales,
- cuando un detenido considera que está en riesgo su integridad física,
- cuando los oficiales de migración determinan aislar a un detenido por considerarlo “un problema”.

En el centro de Tapachula este tipo de celdas se ubica en la sección de adolescentes y se trata de espacios muy reducidos, con poca ventilación e iluminación. Una de estas tiene la pared ennegrecida desde tiempo atrás, lo que da un aspecto deprimente; mientras otra de las celdas permanecía cerrada porque allí ocurrió un suicidio. En el centro de Ciudad de México, por su parte, hay una sección en la que se confina a personas extranjeras que son remitidas desde los Centros de Readaptación Social para su deportación. Mientras que en los centros más pequeños, donde se llegan a tomar medidas de aislamiento contra los detenidos, se usa cualquiera de las áreas que esté disponible para ello.

El hecho de mantener a una persona detenida en esas condiciones, sin criterios o procesos institucionalizados y claros, puede constituirse como un acto de tortura, trato cruel, inhumano o degradante. Además, ante casos de suicidio se debe asegurar un proceso indagatorio conforme a las leyes vigentes.

5.2 Saneamiento e higiene

Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas.

Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo.⁴⁶

⁴⁶ Principio XII, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH.

En general, las personas detenidas entrevistadas en los centros de detención refirieron que se hace aseo con regularidad a los pisos de los dormitorios y de los pasillos. Algunos incluso destacaron el trabajo del personal de intendencia que con tal volumen de gente detenida debe limpiar con frecuencia las áreas. Sin embargo, esta opinión difiere fuertemente con lo que se reporta respecto al aseo de los sanitarios y, eventualmente, de las duchas, en particular por los problemas de escasez de agua en los centros, pero también porque no hay suficientes sanitarios o los que hay no están todos en óptimas condiciones para ser utilizados.

De acuerdo con las NFEM, estas “...deberán contar con las instalaciones sanitarias adecuadas. El Responsable vigilará que se encuentren debidamente aseadas y facilitará a los alojados el acceso a servicios para su aseo personal”.⁴⁷ No obstante, durante los recorridos por las instalaciones de los centros constatamos de manera repetitiva que había sanitarios rotos o descompuestos (p. ej. por falta de piezas). En lugares como Comitán y Palenque constatamos que algunos baños no funcionaban y la descarga de agua se hacía con cubetas. También se observaron casos donde solo se contaba con un sanitario para muchas personas, o bien, se usaba el mismo baño para hombres y mujeres. En los centros donde hay escasez o fallas en el suministro de agua, el hecho de no poder descargar y asear los sanitarios contribuye a proliferar malos olores, moscas u otros insectos, y aumenta el riesgo de contraer infecciones o enfermedades de la piel debido a la exposición directa y a la falta de higiene, particularmente cuando los baños se ubican dentro de los dormitorios o existe sobrepoblación.

En cuanto a la dotación de artículos para el aseo personal, el INM los distribuye en kit (incluye cepillo y pasta dental, jabón de baño, shampoo) o en productos individuales (detergente, jabón para lavar ropa). La mayoría de las personas detenidas entrevistadas afirmó recibirlos y, en los casos de larga estancia, señalaron que cuando lo requieren nuevamente se les proporciona. Esto no implica que puedan usarlos cotidianamente dados los problemas de suministro de agua que hay en algunos centros. Algunas personas que dijeron no haber recibido kit de aseo refirieron que lo habían recibido en el primer centro de detención, pero no en el segundo lugar concentrador.

Entre las necesidades especiales que identificamos en un grupo particularmente vulnerable fue la dotación de pañales para bebés; los cuales, a decir de algunas madres entrevistadas, se distribuyen de forma restringida. Por ejemplo, en Tapachula les proporcionan dos pañales durante el día y uno en la noche, sin considerar otras razones por las que los menores pudieran necesitar más, como enfermedades estomacales o de la piel. Otro caso es el de las mujeres que necesitan toallas sanitarias, ya que por lo general solo se incluye una unidad en el kit de higiene. Esto resulta insuficiente al no ser proporcionadas en la medida de sus necesidades físicas y según el tiempo que permanecen detenidas en los centros.

5.3 Alimentos y agua potable

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a recibir una alimentación que responda, en cantidad, calidad y condiciones de higiene, a una nutrición adecuada y suficiente, y tome en consideración las cuestiones culturales y religiosas de dichas personas, así como las necesidades o dietas especiales determinadas por criterios médicos. Dicha alimentación será brindada en horarios regulares, y su suspensión o limitación, como medida disciplinaria, deberá ser prohibida por la ley.

⁴⁷ Art. 22, NFEM, DOF, 8 de noviembre de 2012.

Toda persona privada de libertad tendrá acceso en todo momento a agua potable suficiente y adecuada para su consumo. Su suspensión o limitación, como medida disciplinaria, deberá ser prohibida por la ley.⁴⁸

En el recorrido de algunos centros migratorios observamos medidas de higiene y un control sobre la preparación y suministro de los alimentos. Sin embargo, eso contrasta con la opinión de la mayoría de las personas detenidas que entrevistamos. Es así que solo una tercera parte le dio una buena calificación a la comida que se proporciona en los centros del INM en cuanto a su calidad, cantidad e higiene. El resto de los entrevistados la calificó como mala y muy mala debido a que consideran que el menú es repetitivo, la comida suele estar desabrida o fría e incluso, en algunas ocasiones, consideran que está descompuesta.

Es que el hambre se me quita. Siento hambre, pero cuando veo esa comida... Directamente esa comida no es para nosotros. Esa comida, creo que, si usted la viera, se le quita el hambre, porque en veces solo papas nos dan, y la papa viene cruda. Y la comida es mala. Unos se la comen. Todo mundo le puede decir que, esa comida, nosotros la comemos porque no nos queremos morir de hambre. La comemos esa comida solamente para sobrevivir (Hombre detenido).

El servicio de alimentos es un servicio que el INM somete a licitación en el lugar donde se ubica el centro migratorio, bajo la modalidad de preparación de alimentos en la cocina del centro, o en el caso donde los centros no están habilitados con cocina, para la preparación y distribución de los alimentos de forma individualizada y listos para consumirse. En Ciudad de México y Tapachula los alimentos son preparados en la cocina de los centros (o al menos una parte) y se sirven en tres horarios específicos, los cuales se respetan, según las personas entrevistadas.

De acuerdo con las Normas de funcionamiento de los centros del INM, se debe supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada, enfatizando que “personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se resuelve su situación migratoria”.⁴⁹ A pesar de ello, el Consejo pudo constatar que en los centros con gran presencia de niñas, niños, adolescentes, y sobre todo, con familias que tienen bebés (p. ej. Ciudad de México y Puebla), los alimentos proporcionados no eran los adecuados para estos grupos. Incluso algunas madres se lamentaron de que sus hijos pequeños se enfermaban por el tipo de comida que recibían y que no se atendían sus peticiones de darles otro tipo de alimento para sus hijos. Con la misma suerte corrió la mayoría de las personas enfermas que solicitaron una dieta especial y no les fue proporcionada.

Cabe destacar que no en todos los centros del INM visitados se cuenta con espacios y/o mobiliario para consumir los alimentos, por lo que los detenidos tienen que comer en el piso o sobre las colchonetas, empeorando la limpieza del lugar. Por ejemplo, en Palenque solo se conservan las estructuras metálicas de las mesas o solo hay parte de la tabla.

Con respecto al agua potable, como hemos mencionado, este servicio no es proporcionado al 100% para las personas retenidas en las instancias del INM, ya que en un número importante de ellas detectamos la escasez de agua debido a problemas con el suministro local. Cabe

48 Principio XI, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH.

49 Art. 22, NFEM, DOF, 8 de noviembre de 2012.

mencionar que aunque el servicio es proveído por las municipalidades donde estas se ubican, se debe garantizar la higiene de las instalaciones y de las personas en detención.

5.4 Vestido

El vestido que deben utilizar las personas privadas de libertad será suficiente y adecuado a las condiciones climáticas, y tendrá en cuenta la identidad cultural y religiosa de las personas privadas de libertad. En ningún caso las prendas de vestir podrán ser degradantes ni humillantes.⁵⁰

En este apartado nos referiremos a las facilidades que tienen –o no– las personas retenidas en instalaciones del Instituto de contar con ropa limpia y/o con cambios de ropa durante el tiempo de su detención.

Por las circunstancias en que las personas migrantes son detenidas (o eventualmente se hayan entregado a las autoridades migratorias), por lo general no cuentan más que con la ropa que llevan puesta. Igualmente, algunas personas que, por ejemplo, han sido rescatadas de casas de seguridad o que han sido asaltadas en el camino suelen llegar sin posibilidades de cambiarse de ropa. Es por ello que una vez dentro de los centros migratorios, las personas tienen la necesidad de asearse y cambiarse de vestimenta.

En este sentido, al evaluar dicha necesidad encontramos que solo algunos centros (Ciudad de México) se cuenta con una bodega con ropa que ha sido donada, generalmente por actores de la sociedad civil, y que puede ser repartida a los detenidos según sus necesidades. No siempre hay la ropa que se requiere, como por ejemplo, ropa interior o ropa para climas fríos. Asimismo, para muchos de los detenidos, la posibilidad de lavar su ropa es algo prioritario, por lo que el servicio de lavaderos y el suministro de detergente y agua para tal fin deberían estar garantizados por el INM.

5.5 Dinero en efectivo y pertenencias

De acuerdo con el ya citado manual para monitorear la detención migratoria, el acceso y uso de dinero en efectivo y pertenencias personales constituyen un ejemplo de respeto a la autonomía individual de las personas migrantes privadas de su libertad, por lo que solo podrían imponerse restricciones al respecto en casos en los que se requiera “mantener la seguridad y una vida comunitaria ordenada”.⁵¹

Lo que evidenciamos es que en todos los centros existe un área de recepción de pertenencias y de valores (dinero, documentos y celulares), llamada “aduana”. En esta sección se resguardan las pertenencias en estantes y, dependiendo del lugar, se hace una clasificación por nacionalidades. El resguardo y la entrega de las pertenencias están respaldados y controlados por un recibo que se entrega a las personas detenidas a su ingreso. En la sección de aduana se elaboran tres papeletas: una para el detenido, otra para la maleta y otra para la sección de aduana.

Este sistema de resguardo de sus pertenencias no es del todo comprendido por las personas detenidas y les es muy inseguro, ya que algunas manifestaron: “me quitaron mis cosas; me

50 Principio XII, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH.

51 Manual Práctico para monitorear la detención migratoria, p. 134, APT, IDC y ACNUR, 2014.

dieron una hoja de pertenencias”, “las guardaron; no estoy tranquilo”. Otras personas hicieron afirmaciones graves sobre la sustracción de sus teléfonos celulares, pues afirmaron que hay oficiales que los utilizan para obtener información y extorsionar a sus familiares, aduciendo que los ayudarán a salir del centro. También hay detenidos que reportaron el robo de algunos bienes, incluyendo su dinero.

En algunos centros migratorios se programan horarios para acceder a las pertenencias, pero cuando hay sobrepoblación los detenidos no alcanzan a pasar al área de aduanas, por ejemplo en Ciudad de México registramos un caso de un joven que llevaba semana y media sin poder acceder a su maleta. En ocasiones, este impedimento resulta de gravedad, ya que las personas pueden llegar a tener objetos de gran importancia dentro de su equipaje (ciertos medicamentos, leche especial para recién nacidos, objetos religiosos, etc.).

6. SEGURIDAD PRIVADA

El tema de la gestión y manejo de la seguridad en los centros de detención es un elemento fundamental para el análisis de la perspectiva migratoria con la que se atiende el fenómeno de la migración en nuestro país. Por sí mismos, los centros de detención son espacios en el que se violentan de diferentes maneras los derechos de las personas. La lógica de operación de estos espacios hace evidente la perspectiva securitista por encima de la atención integral a esta población detenida.

En este capítulo desarrollamos los mecanismos, perfiles y funciones de los cuerpos encargados de la vigilancia y custodia tanto de las instalaciones físicas de los centros de detención como de las personas migrantes en México. En nuestro abordaje, especial mención merecen las “corporaciones” que realizan esas tareas. Fundamentalmente se trata de guardias de seguridad privada y llama la atención que, en la mayoría de los centros y delegaciones del INM visitados, identificamos que estos guardias eran empleados de una misma empresa de seguridad privada denominada Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México (CUSAEM). También encontramos empleados de las empresas Seguridad y Protección Industrial y Ejecutiva y del Corporativo Caner de Seguridad Privada⁵².

No obstante, a pesar de ser parte de las empresas subcontratadas y ser ajenos al INM, **son los guardias privados los que mayor contacto tienen con la población migrante detenida y, al mismo tiempo, los que cuenta con menos formación en temas de migración y derechos humanos**, ya que sus capacitaciones se reducen a temas de vigilancia, custodia y seguimiento a horarios de funcionamiento al interior de las Estaciones y Estancias del INM⁵³.

Según los testimonios de las personas en detención, existen serias violaciones contra los derechos básicos de las personas migrantes cometidas por el personal de guardia; casos como robo, acoso, discriminación, racismo, violencia física, verbal, así como maltratos, sin que exista un mecanismo de supervisión adecuado que evite este tipo de abusos.

Finalmente, existe poca claridad en torno las medidas disciplinarias que el personal de seguridad aplica sobre las personas detenidas. Muchos de estos mecanismos quedan a discreción de los custodios o se aplican de manera arbitraria, contrario tanto a las normas que tiene el propio INM para el funcionamiento de Estancias y Estaciones Migratorias como al derecho internacional.

52 Entre las empresas identificadas durante el monitoreo destacan el CUSAEM, “fuerzas policiacas que operan sin un régimen jurídico y fiscal claro, y que obtienen cuantiosos contratos de numerosas dependencia federales por asignación directa” (en Proceso Reportajes Especiales, noviembre 2011 y mayo 2015; y en Jenaro Villamil, Medios, política y diversidad sexual, junio 2013). También está la empresa Seguridad y Protección Industrial y Ejecutiva, que desde el año 2000 opera servicios de investigación, protección y custodia que cuenta con una Base Táctica en Puebla y sucursales y bases de apoyo en buena parte del territorio nacional; y el Corporativo Caner de Seguridad Privada.

53 Bitácora EM Torreón, 25 agosto 2016, entrevista a guardia de seguridad.

6.1 Especificaciones técnicas-metodológicas

Haciendo uso de encuestas y entrevistas a migrantes, guardias de seguridad privada y agentes federales de migración, así como con la observación y diálogo con los actores, pudimos constatar las dinámicas, condiciones y mecanismos en los que opera la seguridad privada en los centros de detención.

Realizamos 22 entrevistas a personal de seguridad dentro de los centros de detención visitados; de ese total, fueron 5 mujeres y 17 hombres. Las jerarquías de las personas entrevistadas van desde comandantes, coordinadores o jefes de seguridad, hasta encargados, guardias de áreas o secciones de los mismos, siempre en coordinación con un agente federal de migración responsable del tema de seguridad.

6.2 Perfil general del personal de seguridad privada al interior de los centros de detención

Como se dijo atrás, la mayoría de personal encargado del resguardo de las estaciones está adscrito a empresas de seguridad privada, lo que implica una doble línea de mando: la de sus comandantes y jefes en las corporaciones y la de agentes federales del INM. Esta situación genera confusión respecto a sus competencias y dificulta el deslinde de responsabilidades en la comisión de hechos de discriminación, delitos o abusos cometidos en contra de personas detenidas en las estaciones y estancias, los cuales se denuncian más adelante.

Los mandos superiores cuentan con estudios de nivel bachillerato o más, mientras que los guardias y encargados solo han concluido la secundaria o el bachillerato, en algunos casos únicamente la primaria. La persona entrevistada más joven tiene 24 años y el mayor suma 63, siendo 39 años la edad promedio del personal de seguridad. En cuanto a su tiempo de trabajo en las empresas, 10 dijeron tener más de dos años de experiencia en labores de seguridad, seis tienen entre uno y dos años, y otros seis no cumplen un año. Algunos dijeron haber trabajado previamente como agentes federales de la PGR o en el sistema penitenciario, situación que puede favorecer la reproducción de pautas y prácticas de tipo carcelario en las estaciones y estancias. Prácticamente ninguno tenía experiencia de trabajo con personas migrantes o refugiadas.

Mientras los mandos superiores confirmaron contar con documentos escritos que describen sus funciones y responsabilidades, así como con protocolos de actuación en casos de emergencia, la mayoría de los guardias en las distintas áreas y secciones manifestaron no conocerlos ni haber sido capacitados para su implementación. La mayoría dijo haber recibido una capacitación al inicio de sus labores en los centros de detención; solo 11 de los 22 entrevistados manifestaron estar frecuentemente actualizados sobre su trabajo (nuevos protocolos, procedimientos y circulares).

Respecto a la implantación del sistema disciplinario, o de medidas preventivas –como se nombra a partir del 2012–, llama la atención que 14 respuestas confirmaron la inexistencia de tales medidas y solo una dijo no saberlo. Las contradicciones en cuanto al conocimiento de la existencia de documentos que regulan su actuación, así como en torno a la capacitación y actualización por parte del personal, evidencian que las fuerzas de seguridad privada no cuentan

con el perfilamiento básico para aplicar medidas preventivas y de manejo de las situaciones de contingencia que suelen presentarse al interior de las estaciones y estancias, con apego a los estándares internacionales en materia de protección de los derechos humanos.

Las situaciones de contingencia son comunes en los centros de detención. Los intentos de fuga, conatos de broncas o riñas físicas y verbales entre migrantes pueden calificarse como menores; pero otras, como los amotinamientos con incendios provocados, autolesiones, suicidios, fugas, violaciones y agresiones sexuales, “palizas de maras” a personas en situación de vulnerabilidad, deben considerarse como situaciones mayores o críticas. La revisión de las *Notas de parte de novedades* durante el Monitoreo reflejan numerosos incidentes de inseguridad al interior de los centros de detención que requieren de personal sólidamente calificado para intervenir en situaciones de contingencia, sean menores o mayores. Pero también es necesario que el personal del Instituto y de las empresas contratadas conozca las sanciones que conllevan el incumplimiento de sus responsabilidades, el uso arbitrario de la autoridad así como delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas alojadas. En este sentido, también resulta preocupante que el personal de seguridad no tenga conocimiento pleno de aquellas faltas, delitos o violaciones a los derechos humanos que implican sanciones administrativas y/o judiciales.

Los testimonios recopilados dan cuenta del desconocimiento de los marcos regulatorios por parte de miembros del personal de seguridad privada, y de cómo se impone una lógica discrecional y confusa en la aplicación de criterios y procedimientos de medidas preventivas y uso de la fuerza física con apoyo de fuerzas de seguridad pública y nacional:

Eso ya es ahora sí a criterio de nosotros, que estamos encargados. Si cometen una falta, ya de plano, si ingresa, por ejemplo, hoy, al otro día sale, puede salir, pero se le dice que por favor se comporte, que ya no vuelvan a caer en eso... Si vemos que siguen, los subimos con el Jurídico para que hablen con ellos y ya ellos a veces nos dan la orden (Jefe de Seguridad, EM de Acayucan).

Aquí nosotros no traemos ningún equipo de contención. Como puede usted ver no traemos armas, bastón... Arma de fuego, no traemos absolutamente nada, Entonces como es decisión del señor delegado, la aplicación de la ley está supeditada al uso de la fuerza física. Si tenemos que agarrarnos a golpes con un migrante, digamos de manera coloquial, “nos agarramos a golpes con un migrante” para evitar que dañe a otro, pues ahora sí que lo tendremos que hacer (Jefe de Seguridad, EM de Querétaro).

Sin embargo, el desconocimiento de las reglas de funcionamiento de los centros de detención también incluye a personal del INM y de otras instituciones que ahí trabajan, como el personal de atención médica, psicológica y de servicios prestados por empresas privadas. Por ello, su difusión y apropiación debe ser amplia y no reducida al personal de seguridad.

6.3 Un modelo de seguridad de “tipo carcelario”

El personal del INM y de seguridad privada entrevistado señaló que los problemas de sobrepoblación, así como la acumulación de estrés y frustración de las personas detenidas, genera un ambiente que favorece la expresión de situaciones de contingencia. Desde su punto de vista, estos hechos justifican la aplicación de medidas de castigo y maltrato para quienes las provocan.

Según el personal de los centros de detención, las medidas preventivas –enunciadas como “separación”, “aislamiento” o “traslado”–, en ocasiones responden a la seguridad de las personas que así lo solicitan, así como a la del resto de migrantes para evitar ser agredidos por personas violentas.

En general, no existe una mirada crítica por parte del personal del instituto y de las fuerzas de seguridad privada que reconozca otras causales del malestar de las personas detenidas, y que en sí mismas constituyen formas de tortura a las personas alojadas. Así lo expresó un guardia de seguridad en la Estancia Provisional de Reynosa: “las personas se quejan por un poco de maldad, o por querer perjudicar el trabajo de la persona, o por dolo, me imagino” (guardia de seguridad, EM Reynosa).

El modelo de seguridad de “tipo carcelario” se expresa en el diseño de los espacios y en las condiciones físicas de los centros de detención –sean edificios adaptados o construidos ex profeso para este fin–, como son los filtros de ingreso, la vigilancia mediante uso de rejas, puertas metálicas con candados, cámaras de vídeo, personal armado tanto en el perímetro como al interior de las instalaciones, áreas de observación desde partes altas, dormitorios con “encierros” en horarios que inician a las 21:00 y siguen hasta las 8:00 del día siguiente.

Las personas detenidas están bajo una observación permanente. Por ejemplo, los guardias de seguridad de CUSAEM en la Estación Migratoria de Saltillo, realizan una función de “águilas” desde ubicaciones particulares en las gradas del gimnasio para vigilar de manera constante a los migrantes. Y como ellos mismos dijeron, “es para cuidar a los que son más problemáticos o conflictivos, y que nunca falta cuando los grupos son grandes” (Bitácora de visita, 24 de agosto de 2016, Saltillo). O el caso de la estación de Palenque, como ya hemos referido, que cuenta con un “paso de gato” en el que de manera exclusiva las labores de más de una decena de personas, como agentes federales y guardias privados, es la observación de las personas detenidas a lo largo del día.

En este sentido, es importante señalar que en algunos de los espacios monitoreados se observó a personal de seguridad portando armas de calibre mayor (solo autorizadas a policías públicas) y con uniformes sin identificaciones visibles, lo que confirma la prevalencia de un modelo de seguridad “carcelario” que tiene el efecto de criminalizar a quienes están alojados ahí por su condición administrativa migratoria irregular (Bitácoras de visita, 5 de octubre de 2016, EM Tapachula / 23 de agosto de 2016, EM Monterrey / 31 de agosto de 2016, EM Palenque).

Las prácticas de control realizadas por el personal de seguridad también configuran este modelo carcelario. A su vez, las personas privadas de libertad nos comunicaron su propia perspectiva de las formas de relacionamiento con el personal de seguridad que prevalecen mientras están en detención. Estas prácticas varían de centro a centro, y entre guardias y turnos de vigilancia al interior de los diferentes centros de detención. No solo se trata de la aplicación de controles diarios sino de tratos diferenciados que favorecen a unas personas sobre otras, o a la organización de actividades por criterios de nacionalidad, como la formación de filas para comer. Así lo relata un migrante alojado en la EM Iztapalapa:

Son muy agresivos [personal de seguridad]; uno como viene de Centroamérica lo tratan mal, cuando uno se levanta a las 8 de la mañana que los levantan y los tratan mal; desde que uno se levanta, de que uno va a la escuela, que le están tomando notas, le están tomando el nombre... El amanecer para mí es algo malo (PPL en EM Iztapalapa).

Más adelante se profundiza este aspecto de discriminación y trato diferenciado.

6.4 Sobre resguardo y acceso a pertenencias

Pudimos observar que uno de los problemas que más aqueja a las personas detenidas es el acceso a sus pertenencias, y el control casi total de las mismas por parte de los custodios de seguridad.

Es significativo que de las personas encuestadas durante la Misión de Monitoreo, el 39,2% mencionó que durante el tiempo que llevaban detenidas habían experimentado algún problema en cuanto al resguardo de sus cosas, y en esto constantemente hicieron referencia a los guardias de seguridad. Según sus testimonios, los guardias son quienes les restringen el acceso a sus pertenencias (como ropa, artículos personales o medicinas), y como resultado de lo observado por el equipo de Monitoreo se confirmó que los guardias de seguridad son quienes realizan las tareas de revisión y resguardo de pertenencias de las personas migrantes, y quienes tienen acceso irrestricto a sus cosas y el poder de restringir dicho acceso a las personas alojadas.

A pesar de que en las NFEM del INM (DOF 08 noviembre 2012) se menciona que “con autorización del Responsable, todo alojado podrá tener acceso supervisado a sus pertenencias en tanto no se encuentren dentro de los prohibidos por las presentes Normas, y deberá hacerse la anotación del uso de este derecho en el reporte de inventario correspondiente” (art. 20, Capítulo III), los testimonios de las personas detenidas en algunas de las EM y EP dan muestra de no solo tener dificultades para acceder a sus cosas, sino también de que las personas que se adjudican el papel de “responsables” en este caso son los guardias de seguridad, lo cual va en contra del apartado XIII, art. 3 de las Normas, que define como Responsable al “Servidor Público del Instituto que tiene a su cargo la organización y funcionamiento de una Estación Migratoria o de una Estancia Provisional”.

Adicional a ello y de manera general, el inventario de pertenencias suele ser muy vago, sin criterios homologados. No hay constancia de un procedimiento claro en torno a quién, cómo se opera, así como el deslinde de responsabilidad en caso de que la persona detenida reclame algún faltante. Tuvimos la posibilidad de constatar una “conducción”⁵⁴ que llegó a Veracruz, proveniente del norte el país, en la que varias personas fueron movilizadas de una estación a otra sin sus respectivas pertenencias, sumado a que nadie de los agentes encargados de dicha diligencia sabían qué había pasado, por tanto, no estaban en condiciones de responder a la demanda de las personas afectadas.

Siguiendo con el resguardo de pertenencias al interior de la estaciones, el siguiente testimonio ilustra una de las situaciones de la cotidianidad:

Porque cuando les pedimos algo o le pedimos a los guardias que queremos sacar ropa, solo nos dicen: más tarde o vamos a ver eso. Yo llevo tres días diciéndoles que se me rompieron las chanclas, que quiero sacar un par de tenis y me dicen: Es que estamos ocupados (Mujer, Guatemala, 16 años, EM Puebla).

En ocasiones, las personas en detención expresaban incluso no saber que tienen el derecho de acceder a sus pertenencias, o desconocer qué había pasado con ellas.

Por otro lado, según el art. 20, Capítulo III, de las NFEM, “el dinero en efectivo, las alhajas o cualquier objeto de valor prohibido, propiedad del alojado, serán entregados a la persona que él designe o, en su defecto, deberá declararlo al momento de ingresar a la Estación Migratoria

54 Término utilizado para designar el traslado de personas de una estación a otra.

o a la Estancia Provisional, a efecto de que sean resguardados por el Responsable de la misma, previa elaboración del inventario y entrega del recibo correspondiente”; sin embargo, se encontraron testimonios que describen episodios en los que las personas migrantes, al llegar al centro de detención, sufren abuso por parte de los guardias que les quitan su dinero y les amenazan con no devolvérselo, o simplemente estos no apuntan todo lo que trae la persona detenida en la hoja de inventario de valores y pertenencias. Así lo describe un episodio al interior de la EM de Puebla en donde una de las detenidas menciona:

...registraron nuestras maletas y me quitaron \$500 MXN que traía ahí (...) me dijo la guardia que ya no me lo iban a regresar, es que yo no me daba cuenta que los traía ahí en mi mochila. Saqué lo que traía en mi bolsa, acá pero no me acordaba si traía más en mi mochila y cuando los encontraron me dijeron que no me lo iban a regresar (...) no sé por qué, que porque piensan que nosotros queríamos esconder más dinero, que no lo queríamos dar y por eso nos lo quitaron (...) fue una de los guardias, una señora que no sé cómo se llama, escucho que le dicen Mary (...) ella solo veo que sale a checar. Dijo que ya no me lo iban a regresar (...) creo que sí lo hacen con otras personas porque a otra muchacha igual, en su mochila el encontraron \$200 MXN que no se acordaba que los traía ahí y también le dijeron que no se lo iban a regresar (Mujer, Guatemala, 16 años).

Cabe destacar que las restricciones no solo se dan en relación al acceso de pertenencias, sino también en el uso de servicios básicos como poder asistir con el médico o hablar con alguno de los funcionarios del INM y de otras instituciones. Incluso, en ocasiones se encontró que cuando las personas contaban haberse sentido enfermas y pedir ver al doctor en turno, los guardias les contestan con cosas como “si [se siguen] quejando así, [se] nos van a quedar más tiempo acá” (EM Puebla). Esto violenta el derecho de las personas migrantes a “recibir atención médica, psicológica, así como asesoría legal, al ingreso y durante su alojamiento” (II, art. 24, Capítulo IV de las NFEM), que no debería de ser restringido en ningún momento por ningún individuo.

El 14,9% de los migrantes entrevistados reconoció haber sido víctima de delitos o abusos al interior de los centros. En ese sentido, las personas detenidas no solo denunciaron abusos del personal de seguridad respecto a las restricciones impuestas para acceder a sus pertenencias, sino que también se refirieron al robo de dinero y otros artículos como celulares.

Autoridades consulares también señalaron la comisión de ilícitos que implican al personal de seguridad: venta de kits de aseo personal, abusos en los cobros de tarjetas telefónicas y cigarros, favores a cambio de agredir a migrantes con los que tienen problemas; pero también otros más graves, como son la tortura y las agresiones físicas, el acoso sexual a mujeres migrantes y personas de la comunidad LGBTTTI, la venta y consumo de drogas, la extorsión telefónica desde el interior de las estaciones y estancias (Reunión de trabajo, 14 de agosto de 2016, Tapachula). Estos delitos y violaciones a los derechos humanos no son investigados ni sancionados por las instancias de procuración de justicia, ya sea porque se desconocen o porque no están disponibles los mecanismos para presentar denuncias, algo que va más allá de contar con un buzón de quejas y sugerencias al interior de los centros.

Finalmente, las normas dan cuenta de que tampoco existen los mecanismos de supervisión a los custodios de seguridad, y que gran parte de las responsabilidades de los servidores públicos adscritos al centro de detención recaen sobre los guardias, como lo son las tareas de custodia, seguridad y vigilancia. En algunos casos se han vuelto gestores de la operación cotidiana del centro de detención, administrando alimentos, visitas médicas, llamadas telefónicas, tal como ha quedado demostrado.

7. EL TRATO A LAS PERSONAS DETENIDAS: CONDICIONES DE VIDA EN LOS CENTROS DE DETENCIÓN MIGRATORIA

En el presente capítulo exponemos los hallazgos sobre los distintos aspectos relativos a las condiciones de detención proporcionadas por los centros.

Con respecto a los procesos de detención, ingreso y traslado, encontramos prácticas agresivas en el control, verificación de situación migratoria y detención. Destaca la falta de realización de evaluaciones sobre la aplicación de alternativas a la detención en virtud de diversas condiciones de la persona. Los traslados se efectúan sin previo aviso a las personas afectadas. Las deportaciones se realizan sin acompañamiento de actores que garanticen su realización bajo los estándares adecuados.

En cuanto a la información proporcionada a las personas detenidas sobre su procedimiento administrativo migratorio, se hace evidente la falta sistemática de las mismas, en virtud de que 39% de las personas entrevistadas declararon que no saben por qué han sido detenidas; asimismo el 74% dijo que no saben cuánto tiempo estarán en detención. El 38% declaró que nunca le han informado sobre el estatus y continuidad de su procedimiento y el 41% reportó que solo le habían informado una vez. También reportaron desconocimiento generalizado sobre sus derechos en torno al debido proceso. Asimismo, los hallazgos muestran faltas cometidas con relación a los plazos y motivos de detención migratoria.

Sobre los hallazgos en materia de trato y salvaguardas, se reportaron quejas por maltrato físico y psicológico, bajo distintas formas. El 23% de las personas entrevistadas mencionó haberse sentido discriminadas por parte del personal del INM o por guardias de seguridad. Nos preocupa la poca o nula supervisión de parte de los responsables del INM hacia el personal de custodia en materia de trato a las personas detenidas. También se reportaron quejas por malos tratos hacia las personas detenidas por parte del personal jurídico.

En relación al conocimiento de las reglas de vida al interior de los centros de detención, el 71% de las personas manifestaron que no les fueron explicadas las reglas. Se recabaron evidencias de la aplicación de medidas frecuentes de aislamiento o maltratos, frecuentemente aplicados por parte del personal de seguridad. No se encontraron evidencias sobre mecanismos de regulación para la aplicación de medidas disciplinarias. Nos preocupa el uso frecuente y poco regulado de las celdas de “tratamiento especial”, violando sistemáticamente el art. 45 de las NFEM.

Con respecto a los riesgos existentes en el interior de los centros, destacamos la falta de protocolos de actuación ante diversas eventualidades. Paralelamente, nos resulta sumamente preocupante la práctica recurrente de extorsiones a las personas detenidas.

Constatamos que frecuentemente no se garantiza la comunicación con el exterior. Asimismo, las visitas presenciales se restringen a los familiares que pueden demostrar el vínculo. Las personas reportaron que el acceso a las visitas familiares se realiza a voluntad de los agentes en turno y su negación es frecuentemente usada como forma de castigo. Las personas detenidas desconocen

los mecanismos que deben seguir para presentar una queja, así como los procedimientos que se llevan a cabo para investigarla.

En relación a las actividades recreativas, educativas y al aire libre, constatamos que solamente las EM más grandes y una de las estancias tipo B visitadas tienen espacios al aire libre. Las opciones recreativas, cuando las hay, son escasas y en su mayoría se limitan a una televisión. Solamente se encontraron dos centros con programas pedagógicos rutinarios. En ninguno de los centros encontramos actividades educativas para las personas adultas.

7.1 Procesos de detención, ingreso y traslado

Las entrevistas realizadas a personas detenidas señalan **episodios violentos en el momento de practicar el control, verificación de la identidad y situación migratoria, y detención**. Dieron testimonios sobre eventos en los que los agentes hicieron un uso indebido e injustificado de la fuerza, empujándolos o golpeándolos.

Una vez puestas las personas a disposición de la autoridad, la decisión del INM en todo momento consistió en proceder al ingreso en la EP o EM, aplicando la privación de libertad como norma y primera medida a emplear. La revisión de expedientes de procedimiento administrativo migratorio y la consulta al Manual de Operación de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales denotan que **no se realiza ningún tipo de estudio previo de aplicación de alternativas a la detención** en función de la situación administrativa de la persona, sus posibilidades de regularización, sus necesidades de protección o el respeto al principio de no devolución.

El ingreso a las EM no respeta los estándares esperables de respeto y privacidad de las personas, quienes son objeto de registro personal en espacios inadecuados y sin intimidad. Llama la atención el área de ingreso de hombres en el centro de detención de Tapachula, en la que existe un cubo en una esquina del pasillo para poder orinar.

En relación con los traslados entre los lugares de detención, garitas, estancias y estaciones migratorias, o para efectuar la deportación, estos **se llevan a cabo sin previo aviso a las personas afectadas**, que no tienen capacidad para impugnar el traslado. Tampoco dan tiempo ni posibilidades de informar a las familias y personas o instituciones allegadas. A menudo, los trayectos son muy prolongados y en ningún momento las personas son autorizadas a descender de los vehículos para descansar o ir al baño a aliviar necesidades fisiológicas.

...porque luego cuando venimos en medio de la carretera, se pararon, estaban platicando, hasta que se empezaron a tomar fotos; se bajaron y nos quedamos esperando como otra media hora ahí. Llegamos aquí tarde como a las diez de la mañana (...) nos agarraron como a eso de las cinco o las seis de la mañana (Mujer, Puebla).

En ocasiones, las personas soportan largas horas desde su detención hasta la llegada a un centro, sin recibir agua ni alimentos. Los traslados, y en especial los realizados para deportar, **son realizados sin acompañamiento de actores como servicio médico, ACNUR, CNDH u organizaciones sociales**. Escuchamos testimonios sobre la aplicación de uso de la fuerza a personas que se resistieron a ser trasladadas para su deportación.

Según testimonios de organizaciones civiles, en las ocasiones en las que las personas no son deportadas y son puestas en libertad por una u otra circunstancia, tan solo en los casos de aplicación de alternativas a personas solicitantes de la condición de refugiado se presta apoyo posterior a cargo del ACNUR y organizaciones sociales. Si la salida es para abandono del país o para regularización, las personas son sacadas del centro sin mayor información ni asistencia.

7.2 Acceso a la información sobre su procedimiento administrativo migratorio

En respeto al debido proceso, se debería proporcionar a cada persona detenida toda la información sobre las razones de su detención, la duración que esta tendrá, sus derechos y obligaciones como personas privadas de libertad y el estatus y evolución de procedimiento administrativo migratorio al cabo de los días. Al respecto, las autoridades de los centros visitados aseguraron que se respeta y aplica el protocolo de ingreso y seguimiento a las personas, que incluye brindar toda la información mencionada. Sin embargo, de todas las personas detenidas entrevistadas en los distintos centros, el **61% reportó que no sabe por qué ha sido privada de libertad**, mientras el **39%** dijo que **sí lo sabe**. Asimismo, de las personas detenidas entrevistadas el **74%**, es decir **tres de cada cuatro personas no saben cuánto tiempo estarán en detención**, mientras solo el **26%**, es decir **una de cada cuatro**, sí lo sabe.

Gráfica 1

¿Sabe por qué está aquí?



Gráfica 2

¿Sabe cuánto tiempo estará aquí?



En el mismo sentido, de las personas detenidas entrevistadas, el **38%** declaró que **nunca le han informado sobre el estatus y continuidad de su procedimiento**, el **41%** reportó que **solo le habían informado una vez**, el **17%** dijo que le informan a veces y solo el **4%** declaró que le informan con frecuencia. Esta información puede verse en el gráfico a continuación.

Gráfica 3

¿Le han informado sobre su procedimiento?



Las personas detenidas también nos reportaron que nunca tuvieron acceso a su expediente, que no se les informa sobre su derecho a contar con defensa legal, ni sobre las instituciones y organizaciones a las que pueden recurrir para contar con apoyo. Tampoco se les informaba que pueden acceder a alternativas a la detención, ni se les brindaba información sobre opciones para la regularización. La negación de acceso a la información y por lo tanto a derechos fundamentales, va asociada a una práctica violatoria del debido proceso.

Encontramos casos de fuertes irregularidades en el procedimiento, con una sistemática desinformación a la persona:

El caso mío es delicado. Yo estaba en COMAR pero a todos los de COMAR los sacaron para pelear el caso afuera y fíjese que yo no sé cuál es el problema que a mí no me dejaron salir (Hombre, Monterrey).

Este hombre inició la solicitud para obtener la condición de refugiado hace 11 meses. Menciona que desde hace seis meses no recibe información por parte de COMAR sobre el estatus de su caso. El caso del centro de detención de Monterrey supone un caso extremo de estas circunstancias.

Nunca en mi vida imaginé pasar lo que me ha tocado pasar. Nunca en mi vida había estado en un penal, no sabía lo que se sentía estar ahí y ahora ya lo sentí, nunca en mi vida había estado encerrado en un cuarto tanto tiempo sin ver la luz del día como lo estoy aquí. Segunda vez desde que estoy aquí que me ha tocado ver la luz del día (Hombre, Monterrey).

7.3 Respeto a los plazos y motivos de detención migratoria

Respecto a los plazos de detención, si bien el INM intenta en todo momento agilizar la deportación de la persona y no prolongar su detención, el art. 111 de la LM (que prevé un plazo máximo de 15 días, pero 60 en determinados casos, y un plazo indefinido cuando se interponen otros procedimientos administrativos o judiciales), se aplica sistemáticamente en contra de la persona, que ve prolongarse su detención en función de cualquier circunstancia que impida su deportación, y que es puesta en libertad únicamente como último recurso y cuando otros intentos se han agotado. El hecho de no conocer los plazos de detención, y no saber en qué momento la persona será liberada de un modo u otro, infringe un fuerte sufrimiento a las personas privadas de libertad.

Siempre que preguntamos solo nos dicen que la otra semana y así pasan las semanas (...) No sabemos cuándo es de día o de noche. Hay veces que no quiero levantarme, no quiero hacer nada, solo pienso y pienso (Hombre, Monterrey).

Durante el monitoreo encontramos casos de personas mexicanas que habían sido detenidas y sufrido de plazos de detención indefinidos y dilatados. Adicionalmente, recibimos testimonios de personas que habiendo salido de los centros con opciones de regularización por distintas circunstancias (por vínculo familiar, razones humanitarias u obtención de estatuto de refugiados), cayeron de nuevo en detención porque los agentes ignoraron los documentos que mostraron acreditando estas circunstancias.

7.4 Trato y salvaguardas

Un número significativo de las entrevistas realizadas a personas detenidas reflejan **quejas por maltrato físico y verbal**, insultos frecuentes y, en ocasiones, amenazas que llegan a ser de muerte. Los perpetradores de estos actos abarcaban personal de los centros, agentes federales de migración y personal de seguridad. En ocasiones el maltrato se infringe en espacios comunes, como el comedor. La agresión explícita en ocasiones era acompañada o sustituida por otras formas de violencia, como la discriminación, la negación de alimentos, de productos de aseo o el acceso a la atención médica. Las personas entrevistadas señalan que la intencionalidad de los malos tratos está asociada a la humillación, el amedrentamiento para guardar el orden y hasta el hostigamiento para que las personas que se resisten acepten y firmen su “retorno voluntario”.

Yo tengo amenazas de muerte por personas que están aquí, he recibido como cinco de la guardia y también de migración (...) Nos maltratan, nos dicen malas palabras... Yo soy muy discriminado porque no sé leer (...) hay veces que voy a ingerir mis alimentos y el guardia me dice que no puedo pasar. Me agreden bien feo, me tiran, me empujan... (Hombre, Iztapalapa).

Los casos de discriminación también son algo frecuente. Esta se expresa de diferentes maneras. De las personas entrevistadas, **el 23% mencionó haberse sentido discriminado por parte del personal del INM o por guardias de seguridad**. A este respecto, no tuvimos información sobre

la existencia de algún tipo de supervisión que evite incidir en estos actos. A decir del propio personal, no reciben la formación adecuada para tratar con población migrante con apego al respeto de sus derechos.

De acuerdo con lo reportado por las personas entrevistadas, existe una discriminación que se da con base en su nacionalidad. Principalmente, las personas de Centroamérica dicen sentir un trato diferenciado contra ellas por parte de los custodios, expresado en las acciones cotidianas, en los servicios que se les ofrece o a los que se les restringe acceder, así como en el trato mismo, dirigiéndose a ellos con un tono despectivo. La discriminación se manifestó en ocasiones mediante expresiones que se refieren a ellos como inferiores, como el caso de un migrante que mencionó: “Me tratan como perro. Me dicen eres centroamericano, eres perro”.

Estos tratos también se dan debido al color de piel o el idioma de las personas, como el caso de unas mujeres migrantes africanas quienes expresaron sentirse discriminadas “por ser negras y no hablar el idioma”. De manera adicional, la discriminación se vive al tampoco poder satisfacer necesidades básicas, como lo mencionan estas mismas mujeres: “Mi hijo no tiene ropa interior y nunca le han regalado. A otros sí” (EM Iztapalapa).

La evidencia recabada muestra la **poca o nula supervisión de parte de los responsables del INM de los centros de detención hacia el personal de custodia**, pasando desapercibidas estas faltas que violentan los derechos de las personas respecto al derecho a:

No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o; económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (XII, art. 24, Capítulo IV de las NFEM).

Además de expresiones y actos de discriminación que ilustran parte de los tratos que reciben las personas migrantes, las personas entrevistadas narran hechos de maltratos y abusos por parte de los guardias. Así lo comentó un migrante al hacer evidente un exceso en el uso de la fuerza por parte de uno de los custodios: “El guardia me agarró y me tiró. Me golpean enfrente de los demás”.

Las quejas de maltratos no solo provienen del personal de seguridad, sino también de otros funcionarios del INM. En un centro, el personal jurídico del Instituto, asignado como vínculo con la COMAR para promover y facilitar el acceso al procedimiento, ha sido señalado como agente que maltrata y que, contrariamente a su función, obstaculiza e inhibe el acceso al procedimiento.

Refiere que muchas de las mujeres que han manifestado al INM querer iniciar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, han sido “desanimadas” por la funcionaria responsable a través de malos tratos. A ella le dijo lo siguiente: “mira, si tus hijos se te enferman es problema tuyo porque son tus hijos, no de nosotros, así que no nos vengas a joder aquí. Te vamos a dar lo que se les da a todos. Vas a comer la comida que hay y no vas a pedir dulces porque esto no es ningún hotel y si quieres saber algo referente a COMAR, a mí no me preguntes porque no voy a dar información; yo me encargo de llenar solicitudes y entregar formularios, nada más ¿vas a firmar? Entonces ya te quedó claro todo, así que no vayas a molestar con lo mismo porque no te van a hacer caso. Ya estás firmando aquí y te estás haciendo responsable de todo, te tienes que esperar tres meses, ¿sabías? Y no cuentan días hábiles y las probabilidades de que te digan que no son muchas. Así que mejor regrésate (...) a veces el proceso dura hasta seis meses y no quiero que me estén preguntando nada a mí” (...) También nos dijo que quería que

fuéramos un beneficio para la sociedad y que no solo viniéramos a quitarle lo poco bueno que el país tenía (Bitácora misión de monitoreo 2016).

Es importante señalar que todas estas acciones realizadas por servidores públicos infringen severos daños físicos y psicológicos a las personas. Unido a una intencionalidad de los hechos, cabe tipificar los hechos como tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

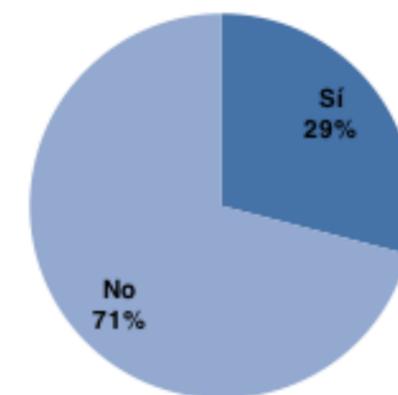
7.5 Orden y disciplina

El bienestar biopsicosocial de las personas detenidas y, en general, la procuración de un ambiente comunitario ordenado y seguro, dependen en gran medida de la capacidad institucional de realizar su misión y objetivos con base en los lineamientos nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos, especialmente los que norman los lugares de privación de la libertad. En la medida en que los reglamentos y procedimientos disciplinarios se apeguen a dichos derechos y a códigos de ética **se den a conocer a las personas detenidas**, sean respetados por el personal y existan mecanismos de inspección y rendición de cuentas, será posible evitar acciones arbitrarias, corrupción, abusos de autoridad, tortura, maltrato, conductas violentas y delictivas. Principalmente se podrá resguardar la vida, dignidad y salud de las personas bajo custodia.

Si bien las personas detenidas firman como leído el documento que especifica sus derechos y deberes como internas en las EM, en las entrevistas señalan sistemáticamente desconocer las reglas a cumplir y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento. Como muestra el gráfico siguiente, de todas las personas entrevistadas en los distintos centros **el 71% declara que no le explicaron las reglas** de funcionamiento del centro de detención.

Gráfica 4

¿Le explicaron las reglas?



Manifiestan también tener la impresión de que las normas son impuestas de forma arbitraria por los agentes de seguridad (a menudo privada) y que no hay una pauta sobre quién decide las sanciones y sobre qué base normativa lo hace, ante las cuales no hay modo de apelar. Se impone la percepción de que las normas no se aplican a todas las personas por igual.

Uno aquí solo obedece (...) son muy agresivos y como lo ven a uno centroamericano lo tratan mal. A uno lo tratan mal desde que se levanta (...) el amanecer para mí es algo malo (Hombre, Iztapalapa).

Aquí no hay reglas. Ellos, los policías de migración, son los que mandan, ¿verdad? Pero aquí no hay reglas (Hombre, Monterrey).

Los guardias nos dicen que si nos seguimos votando así nos van a dejar más tiempo acá (...) nos lo dicen los guardias que dicen que los licenciados les dicen “Nosotros recibimos órdenes y nos dicen que si se portan así las vamos a dejar más tiempo” (...) no sé si ha pasado pero eso es lo que siempre dicen cuando andamos haciendo escándalo o se ponen así que no obedecen. [De igual manera, refiere que no les han informado sobre las normas de conducta:] No nos dicen nada, nos sacan dos veces al día y ya (Mujer, Puebla).

Las circunstancias descritas en materia de trato crean en las personas detenidas una permanente sensación de inseguridad, de no estar a salvo en el centro. A estas circunstancias se une la presencia frecuente de personas que son identificadas por el resto como peligrosas, por pertenecer a grupos de crimen organizado o incluso tener antecedentes penales, y que son ingresadas en las mismas áreas que las demás personas.

Ellos han hecho pullas [que les dicen] para querernos fregar o quitarnos el dinero (...) [nos] han forzado. “Las autoridades”, les decimos con miedo. Hace poco pasó y nos trasladaron a otro lugar (...) ellos se quedaron ahí con los demás migrantes y siguieron (...) los mareros lo que querían eran fregarnos a nosotros seis. Por eso les dijimos a migración que se los llevaran a ellos a donde estábamos nosotros porque los demás corrían riesgo (Hombre, Palenque).

7.6 Medidas disciplinarias y aislamiento

A pesar de que en las NFEM se define como “Responsable” al Servidor Público del Instituto que tiene a su cargo la organización y funcionamiento de las mismas, los cuestionarios arrojan que **las personas detenidas frecuentemente son víctimas de medidas disciplinarias arbitrarias, tales como el aislamiento o maltratos**, en donde los guardias son quienes toman gran parte de las decisiones.

En el Capítulo II de las NFEM, que habla sobre la Seguridad y Control en estos lugares, se especifica que “es responsabilidad de los servidores públicos adscritos a la EM, la custodia, seguridad y vigilancia de las personas extranjeras alojadas en las Estaciones Migratorias y en las Estancias Provisionales” (art. 9). No obstante, pareciera que **la responsabilidad de custodia, seguridad y vigilancia recae casi por completo en manos de los guardias de seguridad privada**, quienes además, no reciben una supervisión adecuada por parte del responsable del centro. Existe poca claridad al interior de los centros de detención acerca de cómo se deben aplicar, quién es el responsable de hacerlo y bajo qué criterios. Para algunos migrantes “las reglas las ponen los guardias” (Mujer, Tapachula).

Es interesante notar el cambio que se dio en las NFEM sobre este tipo de medidas. Mientras las publicadas en el DOF en 2009 tenían un capítulo sobre “Medidas Disciplinarias”, en la versión publicada en el DOF en 2012, fueron reemplazadas por el Capítulo VII que habla de “Medidas Preventivas”. Esto indica que **no existe una regulación para medidas de tipo disciplinarias**, las cuales, de acuerdo con los testimonios de las personas detenidas, se siguen aplicando. La modificación a las NFEM, entonces, tiene el efecto de desdibujar quiénes y cómo son ejercidas las medidas de disciplina y facilita a los custodios de seguridad adjudicarse atribuciones que no les corresponden.

Si bien el INM cuenta con un Manual de Operación del Uso de la Fuerza, el personal entrevistado desconoce de su existencia y no ha recibido formación al respecto. Algunas personas detenidas entrevistadas manifestaron haber sufrido u observado episodios de uso excesivo e injustificado de la fuerza, de los que no hay registro en algún documento, ni siquiera en los partes de novedades. El siguiente testimonio es elocuente:

[Cuando alguien no cumple las reglas] yo solo he visto que lo esposan, pero si sigue enojado, le pegan dos chiripazos (...) lo sacan, dialogan con él para que se calme y ya cuando entra pa’ dentro, ya [está] tranquilo (Hombre, Monterrey).

Diversos testimonios, así como nuestra observación, señalan **la existencia de medidas de aislamiento, que se llevan a cabo utilizando las “celdas de castigo” o “cuartos de tratamiento especial”**. El aislamiento (o “separación”) es avalado en la misma normativa que regula el funcionamiento de lugares de privación de libertad para migrantes. Antes de 2012, el aislamiento era considerado como parte de las medidas disciplinarias, en donde las normas señalaban que “el responsable podrá separar a un alojado del resto de la población por el tiempo mínimo necesario y hasta por cinco días, según la gravedad, ajustándose al procedimiento administrativo correspondiente” (inciso a, número II sobre Separación temporal, art. 42, Capítulo IX de las medidas disciplinarias). Sin embargo, actualmente el aislamiento sigue siendo una medida aplicada pero como parte de las Medidas Preventivas (capítulo VII, DOF 2012), que parecen ser incluso más severas que las disciplinarias ya que el tiempo de aislamiento se duplicó: “el Responsable deberá separar al alojado del resto de la población en un lugar con las condiciones dignas para ello, por el tiempo mínimo necesario y hasta por diez días naturales, dependiendo de la gravedad” (art. 44).

Las personas detenidas llaman a estos lugares de aislamiento el “pozo” o el “calabozo”. Se trata de espacios demasiado pequeños cuyas condiciones son de mayor precariedad que el resto de los centros. En el caso de Tapachula, estas celdas son extremadamente reducidas, oscuras y sucias, y el baño que está al interior estaba descompuesto cuando hicimos la visita. Las personas detenidas entrevistadas señalaron que las prácticas de aislamiento se hacen con fines de sanción y castigo.

Lo que a mí me pasa yo no se lo digo a nadie porque nadie aquí adentro me puede ayudar. Si uno levanta una mano, lo que hacen es llevarlo al pozo. Lo aíslan a uno (...) he visto como han agredido a los que llevan a ese lugar, porque se pelean o dicen algo, porque se quieren defender de las agresiones de los mismos guardias. La gente quiere irse y no los dejan ir, la castigan (Hombre, Iztapalapa).

Existe poca claridad acerca del tiempo, condiciones y mecanismos bajo los que se aísla a las personas. **La poca claridad sobre la disciplina abre espacio para abusos hacia las personas detenidas por parte de custodios**. Al no existir en las normas, se vuelve permisible y se deja a discrecionalidad del personal del centro de detención en turno.

Los marcos internacionales en materia de regulación de espacios de privación de libertad mencionan que “el aislamiento solo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como un último recurso” y que, “en todo caso, las órdenes de aislamiento serán autorizadas por autoridad competente y estarán sujetas al control judicial, ya que su prolongación y aplicación inadecuada e innecesaria constituiría actos de tortura, o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad por la CIDH, 2011), también se señala que “se prohibirá por disposición de la ley, las medidas o sanciones de aislamiento en celdas de castigo” (Principio XXII, Número 3, CIDH, 2011). Por lo tanto, el uso de espacios como estos son una violación al derecho internacional.

Asimismo, de acuerdo con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, conocidas como Reglas Mandela, donde se hace mención acerca de las restricciones o sanciones disciplinarias, se establece que quedan prohibidas prácticas como el aislamiento indefinido; el aislamiento prolongado; el encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada; y los castigos colectivos (Regla 43).

A pesar de que el gobierno mexicano está obligado a cumplir con tales reglas, durante la visita a la EM de Iztapalapa, el equipo técnico de monitoreo del CCINM visitó el “Área A”, en la que se encontraba segregado un grupo de entre ocho y 10 personas, todas de origen colombiano. Para los detenidos, no había otra razón para ese tipo de aislamiento grupal más que el hecho de ser colombianos ya que, de acuerdo a sus testimonios, al interior del centro de detención se les relacionaba con personas dedicadas al contrabando de sustancias ilegales o se les veía como criminales. En palabras de los agentes del INM, “ahí se tiene a población vulnerable, ya sea por casos de salud, o que se les tenga que separar momentáneamente para resguardarles por algún tipo de conflicto en el área de hombres” (Bitácora de visita, 24 de febrero de 2016, EM Iztapalapa). Cabe destacar que la puerta de ese lugar se asemeja a una celda, y el espacio es limitado para segregarse a grupos de personas con características específicas bajo criterios que no quedan claros.

Derivado de cada uno de los casos observados a lo largo de la Misión de Monitoreo, y de los hallazgos obtenidos en temas de tratos, salvaguardas y disciplina, se cuenta con la evidencia suficiente para señalar que **en ningún momento observamos la puesta en marcha del art. 45 de las NFEM**, en el que se menciona que “el procedimiento para la aplicación de las medidas preventivas, deberá sujetarse a lo siguiente: Notificar por escrito el inicio del procedimiento al alojado, en el que se hará constar el derecho que tiene para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga”. Anteriormente, las reglas de procedimiento para la aplicación de medidas disciplinarias eran mucho más claras, en donde se daba la oportunidad de llevar a cabo una previa audiencia con el alojado, otorgándole “un plazo de 24 horas para preparar su defensa y ofrecer alegatos, debiendo el Instituto fundar y motivar la resolución, considerando la gravedad y la reincidencia” (art. 43, Capítulo IX, DOF 2009). Ni los guardias de seguridad, ni las personas detenidas, expresaron conocer este tipo de procesos ni haberlos puesto en práctica al emitir una sanción disciplinaria, o como actualmente se nombra, “amonestación”, lo cual señala una grave falta y una violación a los derechos de las personas migrantes en detención que han sido sujetas a este tipo de medidas.

7.7 Riesgo al interior de los centros de detención

Si bien uno de los argumentos empleados por diversos funcionarios del INM sobre la práctica de detención migratoria hace alusión a “salvaguardar la seguridad de las personas migrantes”, en las visitas a los diversos centros pudimos constatar la existencia sistemática de algunas circunstancias preocupantes que implican un verdadero riesgo para las personas detenidas.

7.7.1 Manejo de emergencias

A partir de las entrevistas realizadas al personal de los centros (fueran agentes del INM, personal de seguridad o de atención médica) y de las reuniones de cierre mantenidas con las autoridades durante las visitas, en las que se consultaba sobre la existencia y conocimiento de los protocolos de actuación ante emergencias, se puede concluir que **el INM no cuenta con medidas previstas y conocidas para proceder en caso de eventualidades** que pueden poner en riesgo a la población en el interior de los centros, tales como movimientos sísmicos, incendios, inundaciones o disturbios.

La totalidad de las personas detenidas entrevistadas tampoco tenía conocimiento alguno sobre cuál debía ser la forma de actuar, evacuar o protegerse en caso de que se diera algún desastre natural u otro tipo de emergencia.

Durante las visitas a los centros pudimos observar que, en su mayoría, no disponían de estructura ni medios de evacuación urgente, tales como puertas de apertura automática en las celdas.

7.7.2 Extorsiones al interior de los centros de detención

En el equipo de monitoreo pudimos verificar con preocupación la evidencia de que **la práctica de extorsiones a las personas detenidas es generalizada**. Recopilamos numerosos testimonios de personas en distintos centros en los que se registra el mismo patrón de hechos. Las versiones escuchadas son similares entre ellas, siendo independientes unas de otras. Todas coinciden asimismo con los aportes de organizaciones sociales que monitorean centros o que tratan con personas migrantes que habían pasado previamente por centros dependientes del INM. Con el objeto de preservar la seguridad e integridad de las personas y organizaciones implicadas, omitimos por completo en este epígrafe referencias directas a las fuentes consultadas.

En esencia, las denuncias registradas relatan que cuando una persona detenida efectúa una llamada telefónica a sus familiares desde el centro (desde las oficinas o desde los teléfonos de tarjetas), unas horas después estos familiares reciben otra llamada al mismo teléfono, en la que se presenta un individuo que exige dinero a cambio de preservar la integridad o la vida de la persona detenida, o de favorecer su puesta en libertad y su regularización migratoria. Estas personas en ocasiones se presentan como el “pollero” y en otras aseguran tener secuestrada a la persona. **Los testimonios parecen no dejar duda sobre la implicación directa de personal del INM** que trabaja en los centros de detención, pues sin su intervención no sería posible la obtención de los números de teléfono.

Como testimonio de muestra, una mujer detenida en uno de los centros monitoreados denunció que cuando ella ingresó y llamó desde el teléfono del centro a su hermano que se encontraba en Estados Unidos, unas horas después un hombre llamó a su hermano pidiéndole 3.000 dólares

“para liberar a su hermana”. El hermano dijo que enviaría el dinero bajo la única condición de hacerlo a nombre de nadie más que de su hermana. De hecho, de esta forma envió esa misma tarde el dinero vía Western Union. A ella le había sido retenido el pasaporte por parte del personal del centro al momento de su ingreso a la misma. Al día siguiente el dinero había sido cobrado utilizando el pasaporte de ella.

7.8 Visitas y comunicación con el mundo exterior

De acuerdo con la APT, la promoción del contacto de la persona con el mundo exterior debe ser el principio rector de los lugares de detención, por diversos motivos. Recibir visitas de familiares ayuda a la persona a fortalecerse, mejorar el ánimo, disminuir su sensación de soledad o preocupación y mantener sus referencias sociales. Sin embargo, las visitas no se limitan a la familia, sino que otros actores pueden ofrecer apoyo e información a la persona detenida para mejorar su situación o resolver su procedimiento migratorio. Algunos son: amigos, grupos de apoyo, asesores legales, representantes religiosos y de organizaciones no gubernamentales, traductores, trabajadores sociales, psicólogos y médicos de confianza. Igualmente importante es que las personas puedan mantener contacto con el exterior a través de medios de comunicación e informativos como: teléfono, internet, prensa, radio, correo, etc.

Si bien el derecho al contacto con el exterior es un elemento fundamental en materia de trato a personas privadas de libertad y tiene un impacto decisivo en su bienestar psicológico, las condiciones en las que se desarrollaba este aspecto en los centros visitados son muy desiguales, considerando además que, por razones obvias, la mayoría de personas detenidas tiene a sus personas allegadas lejos del lugar de detención. Existe una gran divergencia entre lo manifestado por la autoridad y lo sostenido por las personas detenidas en la cuestión de las llamadas telefónicas. Si bien teóricamente se les garantiza al menos una llamada gratuita, **muchas personas aseguraron no haber podido llamar a sus familiares nunca, o que se les obstaculizó hacerlo en muchas ocasiones.** En el mejor de los casos, son posibles las llamadas telefónicas pagando las tarjetas.

Respecto a las visitas presenciales, **se ciñen a los familiares directos que puedan demostrar el vínculo;** esto discrimina a las parejas en unión libre, especialmente cuando son homosexuales. Los espacios de visitas no cuentan con condiciones dignas ni de privacidad. En varios centros, en teoría se cuenta con horarios para realizar dichas visitas, sin embargo recogimos numerosos testimonios que sostienen que dichos horarios no se respetaban, o que el dar “permiso” o no para acceder a la visita, así como del tiempo que se le permitirá estar en ella, **dependía de la voluntad de los agentes en turno.** En este sentido, identificamos la negación o reducción del tiempo de visita como una forma de castigo. De ningún modo se consideraba la posibilidad de habilitar visitas conyugales.

Respecto al contacto con los respectivos servicios consulares se da una gran variedad de circunstancias, si bien predomina un alto descontento en cuanto a la frecuencia y calidad de la atención.

Solo me tomaron unas huellas, que cómo me llamo, que de dónde soy. No he hablado con el consulado de Guatemala ni con mi familia. Traía mi teléfono y me lo quitaron (...) yo les pedí una llamada y me dijeron que al rato. No sé, no ha llegado ese rato (Hombre, Monterrey).

7.9 Mecanismos de quejas y sugerencias

En lo referido a las posibles quejas que las personas detenidas quisieran emitir (que frecuentemente tienen que ver con trato irrespetuoso, alimentación, atención en salud, suministros higiénicos o robo de dinero y pertenencias), se manifestó de forma generalizada la falta de conocimiento de cuáles son los canales para emitirlos. **Ninguna persona entrevistada sabe dónde o a quién emitir una queja, ni cuál es el procedimiento posterior para investigar e instruir la misma.** Se encontraron buzones de quejas visibles en algunos centros, pero ninguna constancia del trámite aplicado en caso de llegar alguna. No se conocieron mecanismos que ofrezcan garantías de prevención de represalias contra personas que emitan quejas.

He puesto quejas ante los Derechos Humanos (...) hasta ahora no he visto respuesta (...) yo espero una ayuda, que los maltratos paren y las amenazas paren (Hombre, Iztapalapa).

7.10 Desarrollo de habilidades, actividades recreativas y ejercicio al aire libre

Las actividades físicas, espirituales, culturales, laborales, sociales e intelectuales tienen un impacto positivo en la salud y ayudan a la prevención de padecimientos médicos y psicológicos (desde el aburrimiento e impotencia, hasta depresión, ansiedad, ideas suicidas). La educación ha de ser provista obligadamente a niños y niñas migrantes –independientemente de su estatus migratorio– y, en caso de las personas en detención, ha de ser proporcionada si el tiempo previsto de privación de la libertad supera los dos meses. Por otra parte, la educación permite el desarrollo de habilidades intelectuales y cognitivas, y constituye una herramienta en sí misma para el fomento de conductas saludables, entre ellas la buena alimentación, el ejercicio físico, la salud reproductiva, la no discriminación y la prevención de enfermedades contagiosas, adicciones y violencia.

En nuestra visita a los diversos centros, observamos que **solamente las EM más grandes y una de las estancias tipo B visitadas tenían espacios al aire libre.** La mayoría de los centros tenían instalaciones totalmente cerradas y eran escasos o nulos los momentos que permitían recibir luz natural y estar al aire libre. Este aspecto fue crucial en las afectaciones al estado de salud mental de las personas detenidas y constituye en sí mismo un trato cruel, inhumano y degradante.

El lugar en el que yo estoy pienso en cualquier cosa, porque estás muy encerrado (...) algunas personas tal vez les da fobia. No creo yo que sea tan recomendable estar de esa forma: no ver la luz del día, no saber qué hora es. La desesperación por salir de aquí puede que haga que tomes una decisión como suicidarte o algo. Es demasiado el encerramiento (Hombre, Reynosa).

Las actividades culturales y recreativas aportan al desarrollo intelectual, afectivo y social de las personas y favorecen la integración y el respeto hacia las diversas creencias, costumbres y tradiciones, mejorando la comunicación y el entendimiento interpersonal. Igualmente es importante contar con facilidades y espacios apropiados para que las personas puedan realizar sus prácticas religiosas y espirituales, las cuales favorecen en gran medida la tranquilidad emocional. Además posibilidad de contar con trabajo remunerado en situaciones de detención prolongada es de suma importancia para fortalecer el futuro bienestar de la persona.

Muy pocos centros tienen los medios necesarios para organizar actividades deportivas o para ejercitarse. **Las opciones recreativas, cuando las hay, son escasas y se limitan, en su mayoría, a una televisión;** los horarios, el volumen y la selección del canal se decide a criterio del personal de custodia.

Solamente las EM más grandes cuentan con un espacio de biblioteca, el cual en general es poco conocido por las personas internas. Ninguno de los centros tiene algún espacio específico adecuado para llevar a cabo prácticas espirituales como oración, meditación, misas o cultos.

Las opciones educativas son escasas o inexistentes. Esto enfatiza en las personas la sensación de desperdicio del tiempo y de dilación en el cumplimiento de sus planes, con las consecuentes culpa y preocupación por la acumulación de responsabilidades no cumplidas.

No me siento bien. En las noches no puedo dormir, ni el día. Ya me desesperé de estar aquí, de tanto pensar (...) ya quiero irme de aquí. Quiero cuidar bien a mi hija. Darle de comer bien (Mujer, Tapachula).

Las EM más grandes ofrecen algunas opciones; sin embargo, las actividades son dirigidas solamente a NNA. Los espacios educativos se han establecido en convenio con el DIF y funcionan en la medida en la que se contrata personal pedagógico cualificado y con la actitud profesional y personal necesario para realizar específicamente esa labor. **Encontramos solo dos centros con programas pedagógicos rutinarios,** a manera de escuela, y solo uno de ellos, el de Acayucan, está disponible para recibir a toda la población NNA del centro. Es importante enfatizar que la existencia de dicho programa marca una diferencia positiva en la vivencia de los NNA, así como de sus madres y padres. **En ninguno de los centros encontramos actividades educativas para las personas adultas.**

En todos los centros visitados las personas manifestaron sentirse aburridas y desesperadas. Los impactos en la salud mental de la inactividad y el ocio forzados son el incremento de la ansiedad, la irritabilidad y la depresión.

Esto es como una casa sin ninguna puerta porque nos sentimos muy encerradas. Peor sin hacer nada, el tiempo no pasa. Hay veces que siento que no voy a salir de aquí. Siento que falta una eternidad, que me alargan el proceso. Uno no siente ánimos de nada aquí. Lo único que le pega es desesperación. Sin ganas de salir adelante. Me pongo a llorar de tristeza (Mujer, Tapachula).

8. SALUD FÍSICA Y MENTAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES DETENIDAS

En este capítulo describiremos las principales afectaciones al derecho a la salud de las personas privadas de libertad en centros de detención migratoria del INM. Tales afectaciones se desarrollarán primeramente respecto al estado y las atenciones médicas que se documentaron sobre la salud física y, posteriormente, sobre lo relativo a la salud mental.

Entre los padecimientos físicos más recurrentes que identificamos en la mayoría de los centros de detención están la gripe, la tos y el dolor de garganta, seguidos del dolor de cabeza, la hipertensión, la diabetes y las enfermedades gastrointestinales con síntomas como diarrea y vómito. En la mayoría de los casos, las personas reportaban que se habían enfermado a consecuencia de su estancia en los centros, debido a condiciones físicas precarias o porque fueron contagiadas por otras personas en detención.

En relación con los expedientes del procedimiento administrativo migratorio, encontramos que en la mayoría solo aparecía el certificado médico de salida, pero no el de ingreso ni las constancias derivadas de la atención médica que se brindó a algunas personas durante su estadía en los centros.

En relación con la obligación del INM de proveer de una atención médica de calidad, el mayor obstáculo que encontramos fue la insuficiencia del personal médico en relación con el número de personas detenidas. Estas se quejaban de manera repetida de lo difícil que les resultaba recibir tal atención en caso de tener alguna dolencia.

En cuanto a la salud mental, además de entrevistas a personas detenidas y al personal médico, y la revisión de expedientes, para el diagnóstico de la sintomatología psicológica aplicamos la Lista de verificación de Síntomas de Hopkins (HSCL-25), una escala para el diagnóstico de la ansiedad y depresión.

Según la HSCL-25, la gran mayoría de las personas detenidas presentaban algún nivel de ansiedad y de depresión: para ambos padecimientos, más del 30% los presentaban en un nivel crítico. Según las entrevistas, el desencadenamiento o agudización de sus síntomas estaban relacionados con la experiencia que tuvieron durante el operativo de control, la violencia vivida en sus países de origen o en México y las propias condiciones de la detención.

Algunas de las otras afectaciones a la salud mental que encontramos tienen que ver con: funciones cognitivas (p. ej. falta de capacidad de concentración), desconfianza hacia otras personas – en particular hacia las autoridades–, problemas de interacción, tendencia a la irritabilidad, aislamiento o agresividad; incremento de sentimientos de frustración, desesperación, tristeza e incertidumbre, y disminución del sentido de esperanza en el futuro.

Sobre las personas en situación delicada de salud mental, el personal médico comentó de la aplicación de un proceso de canalización a hospitales públicos para atención psiquiátrica. No pudimos constatar esta información porque los informes de diagnóstico o atención no estaban incluidos en ninguno de los expedientes que revisamos. Tampoco encontramos informe alguno

de atención psiquiátrica en los expedientes de algunas personas identificadas por el personal del centro como “con problemas de salud mental”, que habían presentado episodios críticos, incluidos intentos de suicidio. En el apartado correspondiente, ilustramos con dos casos los efectos dañinos de la detención en la salud mental.

De todas las personas entrevistadas, el 94% declaró que no se le había brindado atención psicológica. Solo los centros de Tapachula e Iztapalapa cuentan con personal contratado por el INM para brindar dicha atención. Sin embargo, las profesionistas no han recibido ninguna capacitación especializada para llevar a cabo un trabajo adecuado de intervención psicológica en contextos de privación de libertad.

El INM ha firmado convenios de colaboración con instituciones públicas de salud de 24 estados. En el marco de dichos convenios, encontramos que el servicio médico del INM en Puebla es proporcionado por personal comisionado de una institución pública de salud.

Un problema generalizado sobre la provisión de una atención a la salud de calidad, fue la falta de protocolos de actuación del personal médico y psicológico. Tal ausencia impide, entre otras cosas, detectar casos de personas que han sufrido situaciones que deterioran su estado de salud mental, en particular de quienes han sido víctimas de delito, de violencia sexual o de tortura.

De acuerdo con la Observación general No. 14 (2000), sobre el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Todo ser humano tiene el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”. Es obligación de los Estados “respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o **detenidos**, los representantes de las minorías, los **solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales**, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos [...]” (# 34).

Al quedar la persona bajo custodia del Estado mexicano, las medidas y mecanismos de prevención y atención en materia de salud quedan bajo absoluta responsabilidad de las instituciones facultadas oficialmente para ello. Es fundamental que el INM analice los efectos que la detención migratoria tiene sobre la salud, los evalúe y diseñe una política institucional que garantice el ejercicio pleno del derecho a la salud de las personas detenidas, de acuerdo con los más altos estándares internacionales.

Entre los principales factores de la detención que afectan la salud de las personas migrantes detenidas en los centros del INM están: los procedimientos y efectos de la detención y traslado, las condiciones de vida, medidas sanitarias y de higiene de los centros de detención, las relaciones con los funcionarios públicos, el personal de seguridad y otras personas detenidas, los impactos corporales y psicosociales de los procesos jurídico administrativos, y los programas de prevención y los servicios de atención en salud que proporciona el INM a las personas detenidas que propodds programas de prevenci migratorias, las relaciones con los funcionarios pddad de los lugares de detenciaviesan en su .

La OIM⁵⁵ señala que la salud de las personas migrantes suele estar expuesta a dos situaciones fundamentales de vulnerabilidad. La primera, asociada a sus características personales y de origen social (edad, género, raza, clase, etnia, religión, nivel educativo, discapacidad, enfermedades crónicas o hereditarias, falta de redes de apoyo, etc.) y, la segunda, relativa al proceso migratorio: condiciones sociohistóricas, económicas y políticas del territorio de origen (y que suelen ser la

causa de la migración); falta de protección jurídica y social en los países de tránsito y destino; condiciones de vida y trabajo; exposición a violencia, delincuencia y discriminación; barreras lingüísticas y culturales; detención, privación de la libertad y deportación, entre otros.

El art. 226 del Reglamento de la LM establece que un derecho de las personas detenidas en los centros es el “III. Recibir atención médica, psicológica, así como asesoría legal, al ingreso y durante su alojamiento”. Por su parte, el art. 227 dice que:

El Instituto proporcionará por sí o por conducto de otras instituciones asistencia médica gratuita a los alojados.

En caso de que el médico determine que es necesario proporcionar atención médica especializada al alojado, se tomarán las medidas pertinentes para canalizarlo a la institución de salud correspondiente.

Cuando un alojado exprese que ha sido objeto de cualquier agresión física y psicológica, se tomarán las medidas preventivas necesarias para la protección de su vida e integridad física y/o psicológica.

El Instituto proporcionará por sí o por conducto de otras instituciones, asistencia psicológica a los alojados en caso de haber sido víctimas de delitos sexuales, trata de personas, secuestro, tortura o cualquier otra causa que lo justifique. La autoridad migratoria, en su caso, deberá dar aviso de tales hechos al Agente del Ministerio Público.

A partir de las visitas a los centros, constatamos que este ordenamiento se cumple solo parcialmente y existen muchas áreas en las que INM puede mejorar significativamente su actuación en relación con la salud de las personas detenidas.

Las condiciones de atención a la salud que procuran los centros de detención del INM a las personas detenidas pueden concebirse como elementos de carácter preventivo y de carácter activo. Los primeros engloban aquellos cuya observancia no solo previene la generación de enfermedades físicas o mentales en la persona privada de la libertad, sino que garantizan un ambiente propicio para el mantenimiento de su integridad y bienestar corporal, emocional, cognitivo y relacional. Entre ellos están la infraestructura, la atención a las necesidades básicas de las personas, el trato y relaciones con el personal, condiciones de seguridad y percepción del riesgo, comunicación y manejo de información, reglamentos y procedimientos disciplinarios, actividades que se llevan a cabo, visitas y comunicación con el exterior del centro de detención. Los elementos activos, por su parte, se refieren a las acciones, recursos, procedimientos, equipamientos y demás mecanismos con que cuenta la institución y su personal para evaluar el estado de salud de las personas a fin de atender oportuna y adecuadamente las necesidades sanitarias. Entre ellos están la evaluación y atención médica, evaluación y atención psicológica, capacidades del personal de salud, infraestructura y equipamiento para la atención a la salud, atención a población particularmente vulnerable y atención a emergencias médicas y de salud mental.

Durante nuestras visitas a los centros de detención registramos información sobre la mayoría de los elementos enlistados y la manera en que están afectando la salud física y mental de las personas detenidas. Presentamos primero los aspectos correspondientes a la salud física y seguimos con los aspectos correspondientes a la salud mental.

55 Migración Internacional, Salud y Derechos Humanos. OIM, OMS, ONU. Ginebra, 2013.

8.1 Atención a la salud física

En este apartado analizamos la información relativa a las enfermedades y los padecimientos físicos de las personas detenidas, así como sus principales causales y el tipo de atención brindada por el personal médico que labora en los centros de detención visitados. Dicha información fue recabada desde tres diferentes fuentes: la primera, de los cuestionarios aplicados a 74 personas detenidas que permanecían en los distintos centros de detención migratoria visitados; la segunda fuente fueron las diez entrevistas realizadas al personal médico de los centros; la tercera se deriva de la revisión física de los expedientes médicos de los pacientes ahí detenidos, los cuales contienen, generalmente, certificados que son recabados con la finalidad de dar constancia del estado de salud en el que las personas detenidas ingresan y salen de los centros migratorios.

8.1.1 Enfermedades y padecimientos físicos reportados

Al indagar sobre el estado de salud de las personas detenidas, en la mayoría de los centros el personal de salud que ahí labora mencionó a la gripe y la tos como los padecimientos más recurrentes, seguidos del dolor de cabeza, hipertensión, diabetes, las enfermedades gastrointestinales con síntomas como la diarrea y el vómito, las enfermedades de la piel como la escabiosis o sarna y la pediculosis o infestación por piojos. Cada uno de estos padecimientos fue confirmado como recurrente en la mayoría de los centros. Los enunciados por el personal de salud en una minoría de centros fueron infecciones vaginales, ansiedad, epilepsia, amputados, heridos y colesterol/triglicéridos altos.

Además, en la mayoría de los centros, los médicos aseguraron que reciben y atienden un número considerable de mujeres embarazadas y, aunque no calificaron los casos como de personas “enfermas”, sí se les brindó un trato “especial”. En algunos centros, por ejemplo, se les realizaron ultrasonidos (fuera de sus instalaciones), se les ofreció el acceso las 24 horas al servicio médico donde este estaba disponible, se les brindó orientación básica sobre el embarazo y síntomas de alarma, además de proporcionar vitaminas y ácido fólico.

Los hallazgos sobre enfermedades y padecimientos obtenidos de las entrevistas con las personas detenidas coinciden en cierta medida con los referidos anteriormente por el personal de salud que labora dentro de los centros. La mayoría de las personas reportó padecer **algún tipo de malestar físico al momento de ingresar al centro de detención migratorio**, lo cual debió haber sido registrado al momento de su recepción, mediante la expedición de un certificado de salud consignado por un médico. Sin embargo, encontramos que casi el **65% de las personas entrevistadas afirmó no haber sido evaluado por un médico al ingresar al centro**, y que el tipo de enfermedades o padecimientos que más se les presentaban en ese momento eran heridas diversas causadas por accidentes o percances varios durante la ruta, la deshidratación, dolores musculares, llagas en los pies, agotamiento, fiebre y enfermedades gastrointestinales. Las personas entrevistadas también reportaron padecer una amplia gama de enfermedades crónicas diagnosticadas antes de salir de su país, tales como gastritis, úlceras gástricas, diabetes o hipertensión y que, debido a las condiciones de su viaje, los síntomas comunes de estas enfermedades se habían incrementado o agravado y estaban presentes al momento de su ingreso al centro.

De la misma manera, identificamos enfermedades y síntomas que, de acuerdo con la mayoría de los entrevistados, les surgieron a consecuencia de las condiciones a las que estuvieron expuestos durante el periodo de la detención. Como principales padecimientos encontrados están el dolor de cabeza (20%) y la gripe/tos/dolor de garganta (20%), que fueron acompañados de escalofríos, fiebre, dolor corporal y óseo, flujo nasal y debilidad. Enseguida, las sintomatologías más reportadas fueron la fiebre (10%) y malestar estomacal (10%), este último con manifestaciones de dolor de estómago, diarrea, náuseas, debilidad y falta de apetito. Los dolores de muelas o dientes (7%) y los dolores de pecho acompañados por palpitaciones o sensación de asfixia (7%) se presentaron en tercer sitio. Les siguieron enfermedades como la gastritis (5%) o las heridas o golpes (5%), dolores musculares y de espalda (5%) y los problemas cutáneos (5%), estos últimos con manifestaciones como ronchas y sarpullido, picazón, inflamación, enrojecimiento y/o ardor en diversas partes del cuerpo. Finalmente, se presentaron enfermedades como la diabetes (2%), la hipertensión (2%) y las infecciones vaginales (2%), las cuales podrían considerarse de especial relevancia para su abordaje y atención en poblaciones concentradas en centros migratorios, además de la dificultad que representa un debido monitoreo de las mismas.

Gráfica 5



8.1.2 Causas de las enfermedades y padecimientos

En relación con las causas de las enfermedades y padecimientos mencionados por las personas detenidas, es plausible deducir que estas guardan relación directa con la falta de condiciones de sanidad e higiene, de carencias en los servicios, poca o mala calidad de la alimentación, así como con los efectos de índole psicoemocional que la propia detención les provoca.

Como ejemplo de dicha relación directa, algunos personas que presentaron gripe o tos con dolor de garganta atribuyeron estos malestares a que tuvieron que pernoctar una o varias noches en

el suelo, o bien, que no pudieron cubrirse del frío debido a la **insuficiencia de colchonetas y de mantas**. Otras personas que fueron detenidas en sitios con climas templados o fríos atribuyeron dichas enfermedades a la **inexistencia de agua caliente para bañarse**. Otras más consideraron que obtuvieron estos síntomas al ser **contagiadas por otras personas** en detención.

Quienes reportaron padecer malestares estomacales, atribuyen estos padecimientos a los alimentos que se les proporcionan en los centros, a los cuales calificaron de **alimentos picantes, muy condimentados o en mal estado**. Las personas que afirmaron haber tenido fiebre la asociaron con la presencia de otros padecimientos físicos como gripe o malestar estomacal, presentando un conjunto de síntomas contrarios a su salud. Otros, que dijeron tener dolor en articulaciones y espalda, lo relacionaron con sus problemas anteriores, ahora agravados por la tensión acumulada y **falta de actividad física y de movimiento**. Las personas detenidas que presentaron enfermedades de la piel reportaron su aparición a raíz del ingreso al centro y las atribuyeron a la **falta de higiene de las colchonetas y las mantas**, pues afirmaban que estas **no fueron lavadas, tenían malos olores e insectos que infectan la piel**.

Igualmente, las personas detenidas que manifestaron padecer dolores de cabeza los asociaron a momentos de alto nivel de angustia y preocupación. Constatamos la existencia de alteraciones que se relacionan a un alto nivel de ansiedad y a **síntomas de carácter psicossomático** como los dolores de pecho, palpitations y sensación de asfixia que presentaban las personas detenidas durante el tiempo que estaban adentro de una estación migratoria.

Finalmente, algunas mujeres reportaron padecer infecciones vaginales como efecto de un episodio de violencia sexual sufrido antes de la detención. Sin embargo, otras identificaban el origen de estas a raíz de su ingreso a los centros, atribuyéndolo a las **condiciones inapropiadas de higiene, particularmente de los sanitarios**.

En tanto, el personal de salud de al menos un centro identificó este padecimiento como uno de los más frecuentes en su cuadro patológico. En contraste con lo planteado en las entrevistas, el personal médico de algunos centros considera que las infecciones vaginales no son contraídas dentro del centro, sino que se deben a las largas travesías y falta de higiene personal a las que se someten las mujeres. Al respecto, resultó preocupante escuchar a un personal médico de un centro señalar de manera particular a personas provenientes de Cuba y África como negligentes en sus hábitos de higiene, pese a que las mujeres de esas nacionalidades no son las que más confluyen en dicho centro. Al mismo tiempo, el personal de atención psicológica de la misma localidad confirmó que su atención a víctimas de violación sexual es recurrente. Es preocupante la existencia de tales **estereotipos sobre algunas nacionalidades**, pues pueden llevar a la invisibilización de padecimientos delicados o impedir la identificación de víctimas del delito de violación.

8.1.3 Hallazgos en expedientes médicos

La información recabada sobre las enfermedades y padecimientos referidos por las personas detenidas **contrasta significativamente con los expedientes médicos y los informes ahí vertidos**, mismos que fueron elaborados por los médicos adscritos a las diferentes EM y EP visitadas.

Por un lado, la mayoría de los expedientes revisados solo cuenta con el informe médico de salida⁵⁶ y **carecen del certificado médico de ingreso**, así como de constancias derivadas de la

56 El informe médico de salida de la estación migratoria es un certificado médico donde consta que las personas

atención médica que se brindó a los pacientes durante su estadía en los centros. Además, en todos los expedientes revisados observamos que el informe médico obedeció a la redacción de un formato preestablecido, con muy pocas modificaciones en la información relativa a los distintos pacientes, aunado a que se incluía la misma descripción clínica para gran número de estos. En muchos casos, solo se cambió el nombre del paciente, en algunos otros, se cambió también la información de los signos vitales. Al revisar el formato del “certificado médico” impreso para ser llenado de manera manual por el médico, constatamos que en el ítem “El alojado presenta lesiones externas”, la casilla de respuesta se encontraba ya está impresa con la respuesta “NO”, lo cual hace dudar acerca de la atención que supondría un caso donde las lesiones sí fueran evidentes.

Esta observación aplica igualmente para los informes de salida, que independientemente de la sintomatología o padecimiento hallado, en todos los expedientes revisados, los informes médicos llegan a la misma conclusión: “paciente apto para viajar por vía terrestre o aérea”. Sin embargo, se llegaron a encontrar algunos casos donde esta **recomendación era totalmente contraria al diagnóstico médico**; por ejemplo, en la EM de Tapachula un informe médico reportaba que el paciente presentaba fiebre con una temperatura de 41° C y el INM concluyó que era apto para viajar y cumplir su deportación.

8.1.4 Atención a la salud física

La Observación general No. 14 (2000) establece que “Todo ser humano tiene el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”. Todos los centros de detención del INM que visitamos cuentan con personal médico; dependiendo del tamaño del centro, los médicos están sujetos a un horario definido o se encuentran disponibles para cuando se les llama. En los centros de mayor tamaño (las denominadas “Estancias Provisionales Tipo B” y “Estaciones Migratorias”), se procura que haya un médico en cada turno.

A pesar de ello, el mayor obstáculo que identificamos para proporcionar una atención adecuada a la salud es la **insuficiencia de personal médico en relación con el número de personas detenidas**. Aunque esto no parece ser un problema en las denominadas “Estancias Provisionales Tipo A”, donde las personas permanecen hasta 48 horas, sí lo es para los centros en los que las personas permanecen por más tiempo. Encontramos un caso en el que, en un solo turno, el personal médico debió atender a más de 55 personas.

La variabilidad en el número de personas detenidas constituye también un problema para dar una atención adecuada, ya que no estimula a las autoridades a mantener una planta grande de personal médico. A la pregunta “¿Cuántas personas atiende cada día?”, un médico respondió:

Mire, es variable, dependiendo la cantidad de personas que llegan a ingresar, porque pues va a depender de eso. Tan solo el día de ayer fueron 25, pero la semana pasada se llegaron a atender hasta 70, 80 personas por día.

La mayoría del personal de salud entrevistado reiteró que, dadas las responsabilidades que tenían y la cantidad de personas que debían atender en el centro, **una atención adecuada requería de más médicos**. Las experiencias de las personas detenidas y los vacíos encontrados en los expedientes médicos confirman esta preocupación.

están “sanas” o “aparentemente sanas” y son aptas para viajar vía aérea o terrestre, según sea el caso, para la deportación a su país de origen.

Una consecuencia de la insuficiencia de personal médico es que los exámenes para elaborar los certificados de entrada y de salida deben hacerse en un lapso muy corto. De ahí la utilización de los formatos prellenados: **no hay tiempo para una revisión completa**. En la mayoría de los casos realizan una entrevista de pocos minutos, sin revisión física, lo cual impide detectar síntomas de enfermedad o padecimientos de salud. Para identificar personas que ingresan con alguna afectación, el personal médico pregunta al grupo quién tiene algún problema. La persona, entonces, se autoselecciona para recibir una consulta. A decir de un médico: “Mi consulta es para aquellos que sí están enfermos y necesitan de mi servicio, entonces yo ya los paso a revisión, los reviso, hago su certificado específicamente para ellos”.

A decir de varios médicos, sucede con cierta frecuencia que personas que tienen alguna afectación prefieren no manifestarla, por miedo a que esto les ocasione permanecer en el centro por un tiempo más largo. Esto pasa incluso con personas que tienen heridas causadas por violencia durante su trayecto migratorio que, al no manifestarlo, se privan de recibir la atención necesaria. Otra consecuencia de tal **secretaría** es que las personas no obtienen información sobre su derecho a solicitar una condición de estancia por razones humanitarias.

Una de las quejas recurrentes de las personas migrantes es su **dificultad para acceder a la atención médica**, en caso de tener alguna dolencia. Una de las razones es que deben hacer su solicitud con la intermediación del personal de guardia. El personal médico confirmó que pocas veces, o nunca, ingresa a los espacios donde están las personas detenidas, por lo que, en efecto, reciben las solicitudes de consulta a través de los guardias. Al comentar esta situación con algunos directivos de los centros, su respuesta fue que no existía prohibición alguna al personal médico para acceder a los espacios donde están las personas detenidas.

En las entrevistas con las personas detenidas identificamos casos en los que, a pesar de conocer de una necesidad de atención, esta no fue atendida. Así lo relata el siguiente testimonio:

Una señora tenía a su niño y le dolían mucho los huesos de sus pies, estaba llorando en la noche. La sacaron y pensamos que la habían llevado al hospital porque estaba llorando. La sacaron pero dice que solo la trajeron a dormir acá, le dieron una pelota al niño y dice que solo la empezaron a regañar a la señora; que era culpa de ella, porque el niño estaba descalzo y porque no lo cubre. Pero la mamá siempre está al pendiente de él. Solo la trajeron, la regañaron y ya al final no hicieron nada (...) ella dice que el niño padece de eso porque ya van dos veces que se pone a llorar en la noche porque le duelen los huesitos de sus pies (Mujer, Puebla).

Un problema generalizado en la atención a la salud en los centros es la **falta de protocolos de actuación**. Sin excepción, al preguntar al personal si existía algún documento que describiera sus funciones o los procedimientos específicos para llevar a cabo sus tareas, la respuesta fue que no los conocían.⁵⁷ Una consecuencia de esta carencia es la variabilidad en la manera como el personal médico de cada centro lleva a cabo la atención y su registro, da seguimiento a tratamientos o lleva a cabo las canalizaciones necesarias. Esta inconsistencia estructural en los registros es especialmente preocupante cuando las personas son transferidas de un centro a otro, pues no hay certeza en que se les dará el seguimiento necesario en el siguiente centro, lo cual puede afectar adversamente su salud.

En la mayoría de las delegaciones, existen convenios con instituciones de salud. La **canalización** a hospitales, sin embargo, se realiza solo en casos de urgencias médicas y sin criterios claros. No identificamos casos de canalización para atención de especialidades.

57 El personal aludió a su contrato como el documento en donde se especificaban sus responsabilidades.

Una buena práctica que encontramos en todos los centros fue la **administración de medicamentos controlados** para enfermedades crónicas. Esto permite a las personas detenidas continuar con sus tratamientos y evitar efectos adversos para su salud. En este caso, nuestra preocupación es en torno a las diferencias en que el personal la lleva a cabo: hay quienes registran en un cuaderno y hacen que la persona firme haber recibido; y hay quienes llenan un formato por día, sin la firma de la persona; en algunos centros, es el médico quien administra directamente el medicamento, en otros, es el guardia de turno. Además de la falta de control que puede haber en estos casos, se obstaculiza también el seguimiento al tratamiento.

Otro aspecto en el que encontramos **variabilidad es en la provisión de medicamentos básicos**. Sin excepción, el personal médico aseguró que subdirectores y directores del centro, así como los delegados federales, realizan las gestiones necesarias para obtener los medicamentos y materiales que se necesiten. Sin embargo, aunque los médicos tratan de mantener un stock adecuado esto no siempre es posible, sobre todo cuando se incrementa la cantidad de personas detenidas.

Respecto a las **instalaciones**, con una sola excepción, los centros tienen un consultorio dedicado a la atención a la salud física, algunos en muy buenas condiciones. Con excepción de Acayucan, los centros no tienen habilitado un espacio específico destinado especialmente a **personas convalecientes o enfermas**.

Un problema preocupante en algunos centros fue la **falta de intimidad** en los consultorios mientras el personal está dando atención: observamos la frecuente entrada de personas (guardias u otros), así como llamadas telefónicas al personal médico. El personal médico trata de prevenir molestias a las personas que está atendiendo, pero la perturbación es inevitable. Al menos en un centro, el consultorio tiene una cámara de vigilancia.

A pesar del interés de la mayoría del personal médico en brindar una buena atención, existen dificultades relativas a sus **condiciones laborales precarias**. Encontramos dos formas de contratación: por honorarios y como parte de la plantilla del INM. En ambos casos, la remuneración que reciben es escasa: al menos tres médicos mencionaron un sueldo neto menor a 8.000 pesos mensuales, por una dedicación de tiempo completo. La mayoría tiene al menos otro trabajo para complementar su ingreso, generalmente en un hospital o clínica.

Aunque el horario de trabajo está definido, la mayoría de los médicos manifestaron estar siempre en disponibilidad para asistir al centro en caso de emergencia:

Bueno, mire, estamos así. Estamos de lunes a viernes... y posteriormente estamos disponibles las 24 horas en caso de que nos llamen por alguna urgencia, que bueno, sí es con bastante frecuencia. Y los fines de semana no tenemos un horario fijo, pero igual estamos disponibles las 24 horas.

Además del sueldo bajo y las demandas de tiempo, ninguno vislumbra posibilidades de avanzar laboralmente dentro del INM. Aunque encontramos personal médico con 6 y más años de servicio, parece haber una rotación relativamente constante de personal. En particular, nos comentaron de tres casos de médicos que habían renunciado en los últimos meses, cuyos puestos no se habían llenado.

De todas las entrevistas realizadas al personal de salud, encontramos solo un caso en el que los médicos del centro pertenecían a una institución de salud pública y estaban **comisionados a trabajar en el INM**.

En cuanto a capacitación al personal, algunos mencionaron cursos breves sobre dinámica migratoria, derechos humanos y diversidad sexual. Hubo quienes comentaron que no habían tenido oportunidad de asistir a los cursos por falta de tiempo.

8.2 Atención a la salud mental

Para el diagnóstico de la sintomatología psicológica aplicamos la escala para el diagnóstico de la ansiedad y depresión **HSCL-25**⁵⁸ y la conjugamos con **entrevistas clínicas** para indagar sobre la sintomatología presente. Asimismo, contrastamos la información con **entrevistas al personal médico y revisión de expedientes**.

Aplicamos un total de **31 instrumentos** para el diagnóstico de impactos psicosociales. La muestra seleccionada incluye personas entrevistadas en los distintos centros de detención visitados a lo largo de la República, que comprenden EP tipo A, tipo B y EM.

La muestra a la que aplicamos el instrumento tiene las siguientes características:

- 16 mujeres, en un rango de edad ente 15 y 35 años
- 15 hombres en un rango de edad entre 17 y 41 años
- 3 de las mujeres estaban embarazadas
- De las siguientes nacionalidades: 13 personas hondureñas, 10 salvadoreñas y 4 guatemaltecas, una nicaragüense, una colombiana, una ecuatoriana y una mexicana
- Entre ellas, una mujer Mam y una mujer Garífuna
- 13 personas viajaban solas y 18 acompañadas; de quienes viajaban acompañadas:
 - » 2 con pareja
 - » 4 con pareja e hijos
 - » 10 con hijos
 - » 2 con otros familiares
- Con diversos períodos de detención, como se describe:
 - » 13 personas, 1–14 días
 - » 10 personas, 15–29 días
 - » 5 personas, 30–60 días
 - » 3 personas, más de 60 días

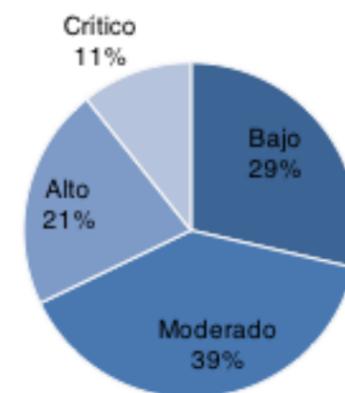
⁵⁸ Se trata de un instrumento validado en México y Centroamérica para la identificación de síntomas de ansiedad y depresión. Al final del capítulo presentamos los detalles metodológicos y de interpretación del instrumento.

8.2.1 Principales síntomas encontrados sobre ansiedad y depresión a partir de los resultados de la escala HSCL-25⁵⁹

Con respecto a los síntomas de ansiedad, de las personas a quienes se aplicó la escala para el diagnóstico de ansiedad el **29%** calificó con un nivel global **bajo de ansiedad**, el **39%** un nivel **moderado**, el **21%** un nivel **alto** y el **11%** un nivel **crítico**, como se muestra en el gráfico a continuación.⁶⁰

Gráfica 6

Nivel de ansiedad N = 31



Observamos que el **32%**, es decir, **una de cada tres** personas entrevistadas, presenta **ansiedad en niveles graves**.

En cuanto a la frecuencia de los síntomas de ansiedad presentes en las personas entrevistadas, los más frecuentes, padecidos por el **79%**, fueron los **episodios repentinos y frecuentes de palpitaciones** y latidos acelerados, así como la sensación de **no poder estar tranquilo/a**; el **76%** reporta padecer nerviosismo o inquietud y el **69%** reporta padecer **dolores de cabeza y mareos o desmayos**, como se muestra en la siguiente gráfica:

⁵⁹ La escala HSCL-25 se compone de 25 ítems. La parte I de la HSCL-25 tiene 10 elementos para los síntomas de ansiedad; la parte II tiene 15 elementos para los síntomas de la depresión. La escala de cada pregunta incluye cuatro categorías de respuesta (“Nada”, “Un poco”, “Bastante”, “Mucho”, clasificado 1 a 4, respectivamente). Se calculan dos puntajes: el puntaje total es el promedio de los 25 ítems, mientras que el puntaje de depresión es el promedio de los 15 ítems de depresión.

⁶⁰ Para los 10 ítems relacionados con los síntomas de ansiedad, la puntuación mínima es 0 y la puntuación máxima es 30. La clasificación del nivel de intensidad de la sintomatología relacionada con la ansiedad, según el puntaje es la siguiente: Leve: 0-7 puntos, Moderado: 8-14, Alto: 15-19, Crítico: 20-30 puntos.

Gráfica 7

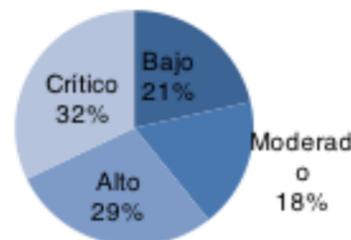
Síntomas de ansiedad



Con respecto a los síntomas de depresión, de las personas a quienes se aplicó la escala el **21%** calificó con un nivel global **bajo** de depresión, el **18%** un nivel **moderado**, el **29%** un nivel **alto** y el **32%** un nivel **crítico**, como se muestra en el gráfico a continuación.⁶¹

Gráfica 8

Nivel de depresión
N = 31



Observamos que el **61%**, es decir **dos de cada tres** de las personas entrevistadas, presenta

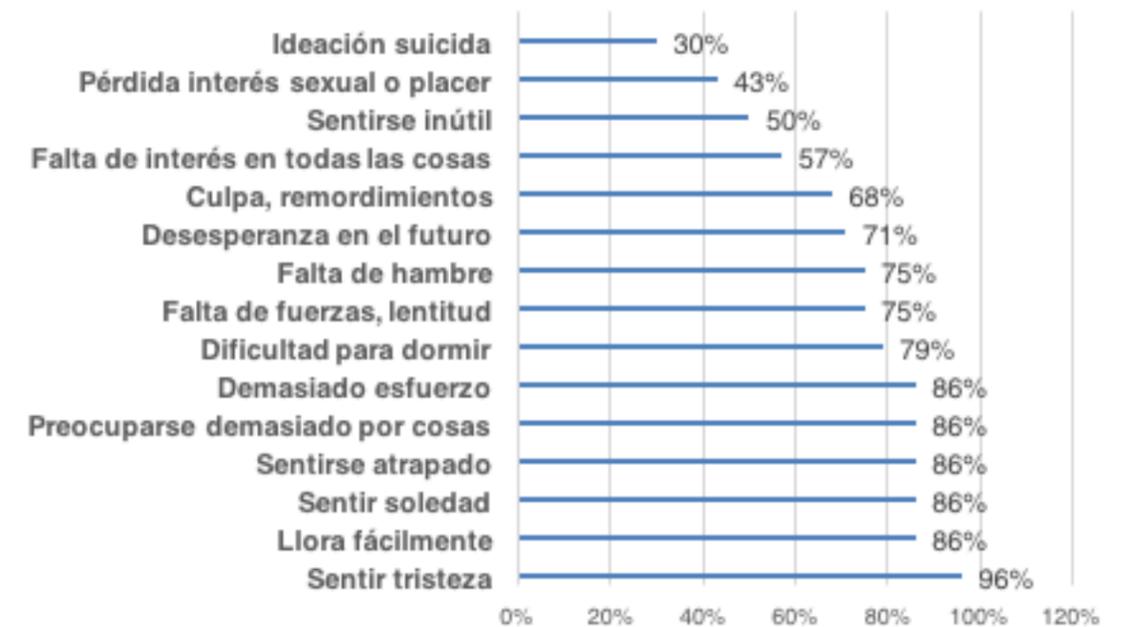
⁶¹ Para los 15 ítems relacionados con los síntomas de depresión la puntuación mínima es 0 y la puntuación máxima es 45. La clasificación del nivel de intensidad de la sintomatología relacionada con la depresión, según el puntaje es la siguiente: Leve: 0-10 puntos, Moderado: 11-15, Alto: 16-29, Crítico: 30-45 puntos.

depresión en un nivel severo.

En cuanto a la frecuencia de los síntomas, el **96%** de las personas entrevistadas dijeron sentirse **tristes** y el **86%** reportaron sentirse **atrapadas, solas, demasiado preocupadas, llorar fácilmente, y sentir que todo requiere demasiado esfuerzo**, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 9

Síntomas de depresión



Con respecto a uno de los síntomas de depresión más graves, **la ideación suicida** es presentada por el **30%** de las personas a quienes aplicamos la escala; y de las personas que presentan este síntoma, el **75%** **manifestaron que las tenían de forma frecuente e intensa**.

8.2.2 Resultados de las entrevistas clínicas

En las entrevistas profundizamos sobre las causales e implicaciones de los diversos síntomas hallados.

Las personas en las que identificamos cuadros de **depresión y ansiedad** ubican **tres situaciones principales** que, de manera aislada o conjunta, **han desencadenado o agudizado sus síntomas**:

- a) El haber sido detenidas por las autoridades migratorias y apartadas de su proyecto de vida,
- b) las experiencias de violencia vividas en sus países y/o en México, y
- c) la propia situación de detención y las condiciones de dicha detención.

En cuanto a la primera causal identificada, las personas refirieron sentirse **temerosas, con fuerte**

preocupación por su situación actual y futura de vida. En este sentido, la preocupación más grave estaba relacionada con **temer por la vida e integridad física propia y/o de algún familiar**, en los casos en los que se trataba de una migración causada por hechos de violencia en el país de origen. Otra de las principales preocupaciones, presente de la mayoría de las personas entrevistadas, estaba relacionada con la imposibilidad de apoyar a la familia, ya sea porque el proyecto migratorio estaba relacionado con la reunificación familiar o bien porque la causa de la migración estaba relacionada con necesidades familiares.

Las personas que señalaron **la experiencia de detención migratoria como el principal elemento desencadenante de los síntomas** fueron especialmente aquellas que tenían más de dos semanas en detención o las que narraron que la detención se llevó a cabo mediante el uso de la violencia.

En cuanto a los efectos de la situación de detención, **todas las personas entrevistadas nombran la situación como un “encierro”**. Esta situación es generadora de **impotencia**, por no poder resolver su situación, **desesperación** por la limitación de movimiento, actividad y comunicación. Las personas refieren como una fuente importante de **angustia** la **incertidumbre** con respecto a su situación actual, así como con respecto a su futuro a mediano plazo. La angustia aumenta en la medida en que se prolonga la espera y la indefinición.

Al indagar sobre los **procesos mentales y emocionales** relacionados con la activación de los diversos síntomas durante el tiempo de detención, las personas expresaron de distintas maneras el estado emocional en el que se encontraban antes y durante la experiencia de permanecer detenidas en un centro. Es entonces que la mayoría de las personas refirió que, si bien antes de ser detenidas tenían “preocupaciones y tristezas” en su vida cotidiana, el hecho de mantenerse “en libertad” y “luchando” les ayudaba a conservar “la mente positiva”; sin embargo, el hecho de estar “encerradas”, “aburridas”, “sin hacer nada”, “maltratadas” y/o “sin saber lo que va a pasar” con ellas, les hacía sentir “como animales”; expresión que implica la presencia de los diversos síntomas de depresión y ansiedad con una mayor intensidad.

Las personas que presentaron **cuadros de ansiedad** refirieron sentirse en un estado sostenido de alerta y preocupación permanente, estrés y nerviosismo (crisis nerviosas), sentimientos de inseguridad, acompañado de insomnio, además de dificultad para controlar los propios pensamientos, sentimientos y acciones. El personal del servicio médico y psicológico adscrito a las estaciones migratorias de tres centros confirmó estos cuadros, aseverando que hay personas que sufren de claustrofobia en las que cuando su encierro se prolonga, llegan a presentar casos de crisis nerviosas, agresividad y autolesiones. Ante estos comportamientos, los doctores refirieron que los medicamentos tranquilizantes o relajantes musculares son menos efectivos para tranquilizarlos que el proporcionarles información acerca de su situación migratoria actual y futura o de la posibilidad de hablar con su consulado. La acción de sustraerlos momentáneamente de los sitios de encierro y llevarlos a otras áreas, como sus consultorios, también ayuda a tranquilizarlos.

En cuanto a los **cuadros severos de depresión**, constatamos que se asocian a los estados de **agotamiento físico, mental y emocional**. Esto tiene relación con los días de largo caminar desde su país de origen, por rutas y climas extremadamente difíciles, en un duelo vigente por haber dejado todo para cumplir su meta que ahora ve truncada al encontrarse en un centro de detención migratoria. Las personas detenidas narraron un sentimiento profundo de desesperanza, se describieron “cansados de tanto luchar”, “cansados de tanto pensar” y “sin tener donde apoyarse”. Durante las entrevistas, muchas personas presentaron llanto contenido o explícito, o signos de depresión. A decir de algunos médicos que atendieron casos de depresión

severa, esta es una señal de riesgo al suicidio, y en sus pacientes se llegó a manifestar con enfermedades como la anorexia nerviosa (falta de apetito) y el dolor de cabeza permanente.

En cuanto a las personas que presentaron **ideación suicida**, al indagar sobre sus orígenes algunas sostuvieron que **era la primera vez** que tenían estas ideas y las vinculaban con **la desesperación por la privación de libertad, la angustia** y por la **dificultad de vislumbrar alternativas de vida para ellas y/o sus familias**, al no haber logrado su propósito de llegar a Estados Unidos.

Otras personas narraron haber tenido la idea de suicidarse por alguna situación dolorosa de su vida, previa a su viaje. La mayoría de estas situaciones presentaba distintos episodios y formas de violencia vivida, la mayoría de las veces estuvieron relacionadas con las causas que les llevaron a migrar. Estas personas refirieron que **en la situación y circunstancias de detención, resurgían los motivos, pensamientos y sentimientos que anteriormente habían dado origen a las ideas suicidas**. Estos pensamientos y sentimientos se presentaban de forma agudizada, sumados a los sentimientos generados por la propia detención. **Todas las personas con ideación suicida refirieron que la privación de libertad había incrementado la frecuencia e intensidad de dichas ideas**.

La presencia de los síntomas de ansiedad y depresión se correlaciona. En varios casos, identificamos que los malestares referidos corresponden con **síntomatologías más amplias y complejas**. Es el caso de la manifestación de diversos síntomas asociados con el **trauma**, tales como **hechos violentos** vividos en su país de origen o durante su movimiento migratorio; asimismo, **la propia experiencia de detención** fue identificada en varias de las personas como experiencia traumática. A través de la entrevista hallamos, en diversidad de intensidad y frecuencia, presencia de varios de los siguientes síntomas:

- Síntomas de re-experimentación del suceso traumático: recuerdos intrusivos del hecho, sueños angustiosos recurrentes relacionados con el suceso, re-experimentación del suceso, angustia psicológica ante elementos que le recuerdan el suceso y/o reacción fisiológica al recordar el suceso.
- Síntomas de evitación: evitación de pensamientos, sentimientos y conversaciones, evitación de lugares o personas, disminución del interés o de la participación en actividades, sensación de desapego o alejamiento, bloqueo de la afectividad y/o sensación de un porvenir acortado.
- Síntomas de hiper vigilancia: se asusta de repente, sensación constante de que algo va a pasar, accesos de cólera, hiper reactividad y/o dificultad para conciliar o mantener el sueño.
-

A través de las entrevistas clínicas realizadas, encontramos en varias personas otros síntomas psicológicos, que afectan diversas dimensiones:

- **Afectaciones a las funciones cognitivas:** falta de capacidad de concentración, disminución de la capacidad de pensar, razonar, entender, retener y procesar información.
- **Afectaciones a las funciones relacionales:** desconfianza hacia otras personas y en particular hacia las autoridades, problemas de interacción, tendencia a la irritabilidad, aislamiento y/o agresividad.

- **Afectaciones al sistema emotivo-racional:** por el incremento de sentimientos de frustración, desesperación, impotencia, enojo, nostalgia, tristeza e incertidumbre.
- **Afectaciones al sistema de motivaciones y creencias básicas:** generalización del sentido de injusticia como sistema imperante que trasciende los límites geográficos, y vinculado con ello, disminución del sentido de esperanza en el futuro.

Independientemente de si las personas ubicaban la aparición de los síntomas antes de la detención o durante la misma, la mayoría de ellas refirieron que **la sintomatología se había agravado con la experiencia de detención migratoria**.

8.2.3 Atención psicológica

A pesar de la frecuencia e intensidad de síntomas psicológicos y psicosomáticos que presentaron las personas detenidas, **los centros brindan atención psicológica de manera escasa**, como pudimos constatar a través de las entrevistas al personal, así como a las personas detenidas. De todas las personas entrevistadas, el **94% declaró que no se le había brindado atención psicológica**.



De las personas que reportaron haber recibido atención psicológica, seis de ellas describieron que tal atención había constado de **una plática que dio una psicóloga a varias personas detenidas**. En la valoración de las propias personas sobre tal atención, cuatro la calificaron como “buena”, una como “mediocre” y una como “muy mala”. Al preguntarles por qué daban esa valoración, las respuestas fueron las siguientes: “le hablan bien a uno”, “hablan de fuerza, le explican cómo estar bien”, “nos puso a leer”, “vino una psicóloga con todos, nos dijo cosas pero ya se me olvidó”, “aburrido, no puse atención”.

Solamente una de las personas entrevistadas nos refirió que había recibido atención psicológica individual. En ese caso, **la atención psicológica había sido gestionada y brindada por su consulado**, y la persona no sabía si habría un seguimiento a esa primera sesión.

Varias de las personas entrevistadas refirieron que habían manifestado al personal del INM la necesidad de recibir atención psicológica, necesidad que no fue tomada en cuenta.

Solamente dos centros de detención, Tapachula e Iztapalapa, cuentan con personal contratado por el INM para brindar atención psicológica; sin embargo el personal responsable debe desempeñar otro tipo de tareas, tales como administrar la farmacia o la biblioteca, las cuales absorben buena parte de su tiempo. **Las y los profesionistas no han recibido ninguna capacitación, formación o especialización** por parte del INM para llevar a cabo un trabajo adecuado de intervención psicológica en contexto de privación de libertad, con elementos como crisis y trauma, además del tema migratorio.

En los dos casos que observamos donde hay instituciones externas –un consulado y una organización de la Sociedad Civil– brindando atención psicológica a algunas personas detenidas, dicha atención se realiza de manera puntual y no cubre la necesidad de toda la población detenida que la requiere.

De todos los centros que visitamos, solamente Acayucan cuenta con un consultorio específico para la atención psicológica; sin embargo, se encuentra dentro de las instalaciones del módulo DIF, que está destinado principalmente a la atención de NNA.

En varios de los centros, el personal del INM aseguró que la atención psicológica se brindaba en convenio con personal del DIF o de la Secretaría de Salud (SS), con cierta frecuencia y regularidad, a petición de las personas detenidas. Sin embargo, al revisar los expedientes, **resultaron escasos los que contenían informes psicológicos**. Estos informes daban cuenta únicamente del diagnóstico y no había evidencia de acciones posteriores de seguimiento a la atención psicológica.

En todos los centros visitados hallamos pocos expedientes que contuvieran informes psicológicos de personal del DIF: se trataba en su mayoría de NNA, y la mayoría de las intervenciones psicológicas se centraba en realizar diagnósticos para validar su deportación y para algunas solicitudes de asilo ante la COMAR.

En algunos de los expedientes de personas que habían sido víctimas de delito, encontramos también diagnósticos psicológicos, con fines periciales, por parte de psicólogos adscritos a la PGR o fiscalías de las personas detenidas; sin embargo, **tampoco había evidencia de informes de acciones posteriores de atención psicológica** en seguimiento al primer diagnóstico.

De todos los expedientes revisados aleatoriamente, solamente en seis casos de Tapachula y Acayucan encontramos de manera excepcional algunos expedientes que contenían informes psicológicos que daban cuenta de consultas de seguimiento en un proceso de atención psicológica con fines terapéuticos.

Todas las personas detenidas que entrevistamos reportaron que los médicos no habían indagado nada sobre su estado psicológico, incluso las 31 personas identificadas que fueron diagnosticadas por nuestro equipo con niveles críticos de ansiedad y depresión (supra). Esto coincide con lo hallado en los informes médicos, en los que **no se reporta nada sobre la dimensión psicoemocional de las personas revisadas**. Varias de las personas entrevistadas en los distintos centros visitados refirieron haber solicitado atención del médico para hablarle de sus síntomas psicológicos; sin embargo, refirieron que esta solicitud la mayoría de veces no había sido tomada en cuenta, ya sea por el personal de guardia o por el propio médico.

8.2.4 Personas con situación delicada de salud mental

Ningún centro cuenta con registros de las personas que han presentado una situación delicada de salud mental. **Los diagnósticos médicos realizados al ingreso carecen de elementos de salud mental**, lo cual imposibilita tomar medidas adecuadas y oportunas de prevención, atención y canalización a personas con una situación delicada de salud mental. Este déficit de detección y registro imposibilita conocer con más precisión la dimensión, frecuencia y gravedad de la situación.

En las entrevistas al personal médico, algunos de ellos informaron de la aplicación de un proceso de canalización para atención psiquiátrica de “algunos casos” a hospitales públicos, ubicados en la misma ciudad o en ciudades cercanas. No pudimos constatar esta información, ya que los informes de diagnóstico y/o atención no estaban incluidos en ningún expediente. Tampoco encontramos informe alguno de atención psiquiátrica en los expedientes de algunas personas identificadas por el personal del centro como “con problemas de salud mental”, que habían presentado episodios críticos, incluidos intentos de suicidio.

En la EM de Puebla nos percatamos de que había un hombre joven que estaba pidiendo e ingiriendo los sobrantes de comida dejados por las otras personas que se encontraban en el patio. Llamó nuestra atención por la reiteración de la práctica en un espacio de tiempo muy corto. Al ingresar a los dormitorios, el mismo joven, sentado en la parte superior de una litera abordó a uno de los miembros del CCINM para preguntar quiénes éramos nosotros y qué hacíamos ahí. Al intentar dar respuesta a sus inquietudes, nos percatamos de su dispersión y pérdida de atención. En ese momento, sus compañeros detenidos nos refirieron que él estaba: “loco”, “mal de sus facultades”, tenía comportamientos como el que notamos antes, de comer demasiado, cepillarse los dientes de manera insistente “hasta por media hora”, “llorar por las noches”, “quejarse de dolores estomacales muy recurrentes”. Nos hicieron saber, además, que esa persona ya tenía varios meses en el centro y en esa situación, siendo reconocido como paciente con un trastorno mental. A pesar de que su condición psiquiátrica era tan evidente, el centro no le había dado ninguna atención. Aún más, su internamiento se prologaba bajo el argumento de que la persona no podía proporcionar información necesaria para definir su procedimiento migratorio.

De todos los expedientes revisados en los distintos centros, solamente encontramos uno que contenía un informe psiquiátrico. Se trataba de una persona que estuvo varios meses en dicho centro y el informe databa de meses posteriores a su ingreso al centro. El expediente médico inicial declaraba “física y mentalmente sano”. Puede verse que al transcurrir las semanas y los meses en detención, su estado mental fue empeorando hasta llegar a un estado crítico. Este ejemplo muestra cómo el elemento activador de la crisis de su estado psíquico fue la propia detención, a pesar de lo cual no se le aplicaron las medidas necesarias de alternativas a la detención. Paralelamente, el proceso administrativo cuenta con fuertes inconsistencias que generaron la detención prolongada que tuvo como consecuencia la degradación de su salud mental.⁶²

Para ilustrar los efectos reales de la detención en la salud mental de las personas privadas de libertad, presentamos el caso de un migrante hondureño perteneciente a un grupo indígena y que no hablaba español. Este caso, además, evidencia la necesidad de incluir en los parámetros de valoración la pertenencia a un determinado grupo étnico y lingüístico como elementos

cruciales. Tuvimos notificación de este caso durante la misión de monitoreo, en nuestros encuentros con diversos actores sociales que ingresan de manera sistemática a los centros de detención, y revisamos de forma exhaustiva el expediente correspondiente.

Caso O.Z.N.

Perfil: Hombre hondureño, indígena, lengua no española. Problemas de salud mental como impacto de la detención indefinida. Solicitante de asilo.

La organización CDH Fray Matías de Córdoba aportó este caso: joven de edad indeterminada, garífuna y que no hablaba ni entendía español. De acuerdo con su testimonio, O.Z.N. fue detenido en el marco de un operativo de control migratorio efectuado por cuerpos de la Marina, el Ejército y agentes del INM. En su detención, fue encañonado con fusiles y amenazado con disparos si se movía; luego fue ingresado en un vehículo por la fuerza, en donde había otras personas detenidas. No se permitió al grupo orinar, ingerir alimentos ni beber agua en los traslados, que fueron varios, puesto que fueron cambiando a las personas de una estación a otra, hasta su ingreso en Tapachula. Manifiesta que estuvo en condiciones de hacinamiento extremo en las garitas de Juchitán y Pijijiapan, llegando a contar hasta 35 personas en celdas muy reducidas.

Después de un periodo de aproximadamente un mes y tras presentar conflictividad con la autoridad, fue trasladado nuevamente, junto a otras ocho personas internas, del centro de Tapachula al de Comitán. Este traslado se efectuó de manera repentina, violenta y desinformada. De madrugada, las personas fueron bajadas de la cama a la fuerza, fueron golpeadas y esposadas. No se les informó a dónde eran trasladados ni por qué. En la estancia provisional de Comitán, prevista y acondicionada para detenciones de máximo 7 días (sin condiciones adecuadas para detenciones prologadas), esta persona llegó a pasar 8 meses, la mayoría de ellos aislado en una celda.

Si bien esta persona desde el comienzo de su detención ya presentaba síntomas de leve desequilibrio emocional y estado de shock, durante los meses de detención en Comitán experimentó un grave deterioro en su estado de salud mental. Sufrió de insomnio continuo, presentando frecuentes brotes de violencia en los que gritaba sonidos ininteligibles y golpeaba todo lo que estaba a su alcance. Orinaba y defecaba en cualquier lugar de la celda, tomando con las manos sus propias heces. En los últimos días ya no era capaz de mantener una conversación coherente y decidió romper todas sus ropas y permanecer totalmente desnudo. Un diagnóstico psiquiátrico practicado en el hospital de Comitán al que la misión tuvo acceso plantea delirio de persecución y trastorno paranoide, entre otras psicopatologías tipificadas desde la medicina occidental. Lo anterior no fue motivo suficiente para su reubicación a un centro de salud.

Este caso advierte sobre la necesidad urgente de proveer a los centros de detención del INM de atención psicológica adecuada, que permita valorar el estado de salud mental de las personas privadas de libertad, considerando sus características étnicas y asegurando que tengan acceso a intérpretes que hablen su idioma. La omisión del INM en este caso es incomprensible, sobre todo considerando la presencia significativa de personas del pueblo garífuna en los centros de detención.

Sobre la atención a las personas que han sufrido situaciones que deterioran su estado de salud mental, en todos los centros **se carece de protocolos para la detección de este tipo de casos, lo**

62 Caso seguido por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, A.C.

que imposibilita la atención mínima de personas que han sido víctimas de delito, de violencia sexual y/o de tortura. El personal **no ha recibido ningún tipo de capacitación en esta materia**, de manera que desconoce incluso los elementos básicos de identificación y abordaje.

Sobre la atención a casos críticos, hemos tenido información de la ocurrencia de **tres eventos de suicidio** en el periodo de agosto 2015 al mismo mes del 2016, donde:

- Dos de ellos ocurrieron en Tapachula (28/12/2015 y 10/05/2016), y
- uno en Comitán (9/06/2016).

Estos eventos trágicos evidencian la carencia de mecanismos y programas preventivos en materia de salud mental en las estaciones migratorias.

En este mismo sentido, **ninguno de los centros tiene protocolos de actuación en caso de un intento de suicidio**, por lo tanto, las y los trabajadores de los distintos cargos ignoran las medidas específicas que deben tomar en dichas circunstancias. Al respecto, el personal médico de los centros declaró que no ha recibido ninguna capacitación para la detección de personas en riesgo de suicidio, por lo cual desconocen el procedimiento de diagnóstico, atención inmediata y derivación responsable.

8.3 Convenios de salud entre INM y secretarías de salud estatales⁶³

En el marco de la colaboración entre la SEGOB, a través del INM y la SS, el INM ha suscrito 24 convenios específicos en materia de salud con las SS de los estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Además, el INM está en proceso de negociación para suscribir convenios de colaboración en materia de salud con los estados de: Baja California, Ciudad de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Jalisco y Querétaro.

Durante la misión de monitoreo, el CCINM tuvo presencia en los centros de Ciudad de México, Puebla, Querétaro, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila. De acuerdo con el documento de referencia, de los 9 estados visitados, el INM no tiene convenios de colaboración en salud con 3: Ciudad de México, Querétaro y Nuevo León.

De acuerdo con la información recabada sobre la operatividad de dichos convenios, los servicios que la SS ofrece al INM para la atención a las personas detenidas ubicadas en sus instalaciones varían de un estado a otro y por lo general son gratuitos. Estos servicios pueden incluir certificados médicos, traslados desde las EM a hospitales locales, consultas médicas y curaciones por parte del personal médico adscrito tanto a la SS como al INM, en uno y hasta tres turnos; consultas vía telefónica, campañas de prevención, promoción y control de

⁶³ La información sobre los convenios referido en este apartado está basada en el documento proporcionado por el INM al CCINM: "Estatus Convenios de colaboración entre la Secretaría de Gobernación, a través del INM y la Secretaría de Salud". Esta entrega dio cumplimiento al Acuerdo CC/INM/75/MARZO/16, asumido durante la Primera Sesión Ordinaria 2016 del CCINM.

enfermedades. Una vez que la persona detenida es trasladada a un hospital de la SS, la atención médica puede ampliarse por el sistema de salud, dándole acceso a atención especializada, estudios de laboratorio, intervenciones quirúrgicas, partos, hospitalización, medicamentos, etc.

Además de los servicios dirigidos a las personas detenidas, en dos estados (Quintana Roo y Sonora), la SS también ha llegado a proporcionar al INM asesoría técnica a su personal, fumigación de sus instalaciones y capacitaciones para la detección de enfermedades contagiosas.

Por otro lado, los principales problemas que se reportan desde la mayoría de las delegaciones del INM para garantizar la salud de las personas detenidas tienen que ver principalmente con el **desabastecimiento de medicamentos, la falta de equipamiento y materiales de trabajo** para los consultorios, la atención psicológica, la atención dentro de las 72 horas a las víctimas de violencia sexual, la capacitación del personal de ambas dependencias sobre temas de salud y migración, entre otros. Además, otra problemática se relaciona con la forma en la que se suministran los medicamentos llamados "controlados"⁶⁴ en diagnósticos como la ansiedad y convulsiones, toda vez que se identificaron contradicciones en su aplicación al estar prohibidos por los médicos de algunos centros y permitidos por otros. Cabe mencionar que estos aspectos también fueron identificados como problemáticas principales en la atención recibida por las personas entrevistadas, tal como se analizó al inicio de este capítulo.

Debido las disparidades en los servicios de salud que observamos en los centros de los distintos estados, podemos concluir que la prestación generalizada y estandarizada de tales servicios, por parte de personal adscrito a la SS, puede llegar a ser una medida ventajosa que garantice de mejor manera una atención más objetiva, integral y oportuna de la salud de las personas detenidas y su referencia a los servicios del exterior. No obstante, es necesario recalcar que no se debe condicionar el derecho a la salud ni sobreponer la existencia de convenios bilaterales a este.

9. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN CENTROS DE DETENCIÓN MIGRATORIA

Las migraciones contemporáneas se caracterizan por su diversidad, complejidad e intensidad. Estos adjetivos expresan con fuerza la situación que viven los NNA migrantes que atraviesan México con la esperanza de cruzar su frontera norte y alcanzar destinos diversos en los Estados Unidos. Muchas de ellas y ellos, al ser detenidos por agentes del INM y/o de otras corporaciones, y posteriormente ubicados en EM y EP del INM mientras se define su situación migratoria, no solo ven frustrados sus sueños, sino que son colocados en una situación de grave vulnerabilidad e indefensión.

El presente capítulo está construido a partir de la observación directa realizada en las 15 estaciones, estancias y otros centros de control visitados a lo largo de cuatro rutas, y del análisis de 15 cuestionarios aplicados a NNA detenidos en dichos centros.

9.1 Perfil de los NNA migrantes detenidos y causas de la migración

Los niños, niñas y adolescentes migrantes que transitan por México bajo una condición migratoria irregular son personas en fuga, víctimas y sobrevivientes de la violencia estructural, social e institucional generalizada en sus países de origen. La mayoría proviene de Guatemala, Honduras y El Salvador, sin duda una de las regiones más violentas del planeta; para realizar su sueño tienen que cruzar por un país también golpeado por la inseguridad y el control territorial creciente del crimen organizado transnacional. El hecho inherente de ser NNA, sus trayectorias y testimonios revelan la necesidad de ser comprendidos y tratados como personas en necesidad de protección especial y en muchos casos, de protección internacional. Menores de edad que para reunirse con sus padres y/o madres en Estados Unidos, o para sobrevivir las condiciones de miseria en sus comunidades de origen, o salvaguardar sus vidas de las “maras” y de la represión policial, se ven forzados a desplazarse por el territorio nacional. Su paradoja es que, para salvar sus vidas de las múltiples amenazas en los lugares de origen, tienen que arriesgarlas durante el tránsito y en los lugares de destino. Son NNA perseguidos o excluidos por diversas razones, entre ellas, su identidad sexogenérica, su pertenencia a pueblos originarios o sus limitaciones sociales por presentar alguna discapacidad.

Las edades de los NNA entrevistados oscilan entre los 13 y 18 años cumplidos, de un total de 74 personas retenidas en dichos espacios. Sus perfiles son diferentes, la mitad de los NNA entrevistados viajaban solos al momento de ser detenidos por agentes federales del INM o por miembros de cuerpos de seguridad pública, mientras que la otra mitad transitaba con familiares. En aquellos que viajaban acompañados, regularmente el acompañante era algún familiar adulto, siendo padre, madre, tío o hermano.. En este caso, los niños/as viajaban como

parte de una familia completa donde encontramos a todos sus integrantes (mamá, papá e hijos/as) o como familias monomarentales o monoparentales.

Igualmente, recibimos referencias directas e indirectas de NNA migrantes detenidos acerca de los motivos que tuvieron para migrar, independientemente que migren solos o en compañía de algún familiar. Es entonces que **los NNA expusieron abiertamente sus motivaciones para migrar y se advierte que son coincidentes entre sí, como la violencia en sus países de origen, por condiciones económicas, por unificación familiar o simplemente por mejorar su calidad de vida.** Asimismo, existen casos de **niñas y niños que viajan por decisión de sus padres y también los motivos son diversos.**

A continuación exponemos las causas que motivaron a los NNA entrevistados a abandonar su país. Primero les daremos la voz para que narren sus propias vivencias y posteriormente lo harán los adultos, generalmente sus padres, con quienes viajaban:

- **Migración por violencia**

Un adolescente entrevistado refirió que huyó de su país con su mamá y su padrastro a causa de la violencia y no pueden regresar:

Mi mamá tenía una casa y como se las alquiló a unos pandilleros y no le pagaban, le dijeron que si no les entregaba la llave nos iban a matar. A mí me querían incluir a la mara pero como les dije que no, también me dijeron que me iban a matar, a mí y a mi familia (Hombre, 17 años, salvadoreño, EM Tapachula).

De igual manera, en el caso de otro adolescente, también acompañado por su mamá y su padrastro, migraron a causa de la violencia en su país:

Mi mamá pidió asilo. Nosotros no podemos regresar al país, tenemos amenaza (...) en donde yo vivo he visto como cinco casos. Ellos mandan páginas de papel con escritos de que van a matar. Allá en mi país, solo con que uno ande vestido, ande con gorra, ande con short, zapatos Nike o algo así ya dicen que uno es el pandillero, hasta por el corte de pelo (...) en la escuela en donde yo estaba, ellos dejaron una página; ellos se hacen llamar “Grupo exterminio”, los soldados siempre pasan a la escuela, hacen turno, se quedan cuidando la escuela (...) a un amigo lo mataron solo por el corte de pelo (...), no sé si son los soldados porque hay policías que lo amenazan a uno que lo van a matar, como yo aparecía en la lista me iban a matar (Hombre 17 años, salvadoreño, EM Querétaro).

Indicó que el denominado Grupo Exterminio no son pandillas, cree más bien que se trata del gobierno y por eso su mamá solicitó la condición de refugiado en México.

Otro de los casos analizados es de un chico de 15 años y su hermana de 19 salieron de El Salvador debido a amenazas de pandillas:

Si regreso a mi país no voy a volar y voy a perder mi vida y a mi hermana. También pienso en mi otra hermana porque nosotros nos vinimos rápido y por eso llegaron a ella y le dijeron que le iban a asesinar a la niña y a ella, le dijeron que ella iba a pagar todo lo de nosotros, yo me siento afligido porque voy a perder a mi hermana, la niña, mi familia (Hombre, 15 años, salvadoreño, EM Tapachula).

Finalmente, presentamos el testimonio de un adolescente no acompañado:

No puedo estar en mi país, primero porque no tengo apoyo en mi familia y con mi padrastro tuve un problema, él me iba a matar. Aquí tengo el impacto de bala (Hombre, 17 años, salvadoreño).

Para el caso de los niños y niñas que migraron en compañía de un adulto, identificamos el caso de una mujer, que viajaba con sus hijos de 4 y 11 años de edad, decidió migrar porque una pandilla asesinó a su esposo por no querer pagar una extorsión. Después del incidente ella y sus hijos recibieron amenazas (Mujer, salvadoreña, EM Acayucan).

Otra mujer que viajaba con sus tres hijos menores de edad (11, 6 y 2 años), decidió salir de su país y solicitar asilo en México por haber denunciado a las pandillas en su país, ya que es policía. Ella se entregó a Migración y es así como llegaron al centro de detención.

• Migración por motivos económicos

Una adolescente detenida había tomado la decisión de migrar por segunda vez porque se siente responsable de la manutención de toda su familia y en su país las condiciones económicas no son propicias:

Allá donde vivo no hay trabajo, mi papi no puede salir a trabajar porque está enfermo y mi mami igual porque la operaron cuando tuvo a mi último hermanito. Tengo cinco hermanos, como seis conmigo [ella la mayor] y por eso necesito salir a trabajar (Mujer, 16 años, guatemalteca, EM Puebla).

• Migración por reunificación familiar

Durante la misión de monitoreo, tuvimos la posibilidad de contar con la referencia indirecta acerca de unos hermanitos, de 13 y 7 años de edad, que eran huérfanos y migraban para reunirse con su tía en Estados Unidos; una mujer refirió que se encontraban en el DIF y ahí les dijeron “que no, quizá los devolvían a Honduras o si no los llevaban más para allá” (Mujer, 21 años, hondureña, EM Monterrey).

Otro niño viajaba con su tío porque deseaba alcanzar a otro de sus tíos que vive en Estados Unidos (Hombre, 13 años, EM Monterrey).

Por otro lado, el tío de un niño refiere que salieron de Guatemala con el motivo principal de emigrar para encontrar una mejor calidad de vida y llevar a su sobrino menor con su hermana quien vive en Estados Unidos: “estamos luchando por llevarlo porque el amor de mamá, él no lo tiene y mi hermana me dijo que lo llevara” (Hombre, 20 años guatemalteco, EM Palenque).

Tuvimos conocimiento de un caso en el que una mujer viajaba con su hija menor de edad por reunificación familiar con el padre de la niña:

Él no la conoce a ella. Yo quedé embarazada cuando él se fue para allá. La decisión de él es que nosotras fuéramos para allá (...) nosotros tenemos la ilusión de llegar (...) uno sale porque quiere mejor vida (Mujer, 21 años, hondureña, EM Monterrey).

9.2 La detención de NNA

La detención de los NNA extranjeros detenidos por no contar con una acreditación de su legal estancia en México fue realizada fundamentalmente por agentes federales del INM, aunque también se supo que dicha práctica de detención era llevada a cabo por policías de distintos niveles de gobierno. Por referencias de los casos registrados, observamos que la detención de NNA se da sin excepciones y las razones etarias no son limitaciones para ello, del tal modo que hay NNA diariamente detenidos y privados de la libertad, aun cuando las capacidades de atención en los centros de detención migratoria y los de asistencia social son insuficientes.

Un ejemplo de esta incapacidad de atención que es de particular relevancia es el caso del centro migratorio y los albergues de Tapachula, ya que esta ciudad resulta estratégica para las operaciones de detención y deportación de extranjeros indocumentados en México y llega a recibir hasta al 65% de los detenidos a nivel nacional, incluyendo a los NNA. Al respecto, observamos que las detenciones o “aseguramientos” del INM en los años 2014 y 2015, fueron de 127.149 y 190.366 personas extranjeras, respectivamente. Dentro de estas cifras, los NNA representaron más del 18% del total de los detenidos en ambos años, es decir, entre 23.000 y 35.000 NNA detenidos en todo el país. Y, si apuntamos que la ciudad de Tapachula recibe al 65% de la población migrante detenida, significa que en promedio recibió entre 15.000 y 23.000 NNA durante 2014 y 2015, lo que significa casi 2.000 NNA al mes.

Aunado a ello, los agentes del INM entrevistados confirmaron que los albergues del DIF en Tapachula, a donde se trasladan los NNA migrantes referidos por el INM, tienen una capacidad real para: 24 menores en el DIF municipal (de 0 a 5 años) y de 20 a 40 menores en el DIF estatal (de 6 a 17 años). Estas cifras son ampliamente rebasadas por el número de NNA que recibe el centro migratorio de Tapachula, y por ello sucede que un número importante de NNA tiene que permanecer en las instalaciones del INM, aún con problemas de sobrepoblación. Situaciones parecidas se repiten sistemáticamente en otros centros migratorios (grandes y pequeños) de otras ciudades donde no se cuentan con albergues alternativos a la detención de los NNA.

Por otra parte, algunos NNA manifestaron haber enfrentado problemas de discriminación e indefensión al momento de ser detenidos y durante su permanencia en los centros por diversas razones. Por ejemplo, ser hablante de un idioma maya de Guatemala, ser mujer menor de 16 años que tenía la responsabilidad de su hermana de 9 o presentar discapacidad física o mental por trastornos genéticos. Sin duda, la intersección de relaciones de opresión por ser NNA, pero además, personas migrantes indocumentadas de nacionalidades del Sur global,⁶⁵ miembros de pueblos originarios o de la comunidad LGTBTTI, víctimas de las restricciones sociales a su discapacidad, aumentan su condición de vulnerabilidad en el complejo de violencias que enfrentan las personas migrantes y solicitantes de asilo que atraviesan México.

Desde esta perspectiva es fundamental recuperar lo dicho por el Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (MWC, por su sigla en inglés) en torno a que considera que el respeto, la protección y la garantía del derecho a la libertad de las personas migrantes, incluyendo NNA, debe asentarse sobre los siguientes principios y estándares:⁶⁶

⁶⁵ Sur global es un término geopolítico y económico que hace referencia a países y regiones “subalternas” en la globalización neoliberal, o subsumidas por el capital. Centroamérica -como parte de Latinoamérica- y África son ejemplos del Sur global.

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General número 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre “el derecho a la

1. Principio de excepcionalidad de la detención por razones migratorias.
2. Deber de adoptar medidas alternativas a la detención, en la ley y en la práctica.
3. Asegurar todas las Garantías de Debido Proceso para la aplicación de las medidas alternativas y para la aplicación excepcional de la detención.
4. En el caso excepcional de recurrir a la detención, se deben asegurar condiciones adecuadas a la situación de las personas migrantes y sus familias.
5. En ningún caso se debe privar de la libertad a NNA por razones de índole migratoria.
6. Prohibición de la detención como sanción penal a una infracción migratoria (principio de no criminalización).

Pese a estos estándares, en México la detención de niñez y adolescencia migrante aún se considera una práctica de facto. Por lo general, su derivación a algún centro de asistencia público o privado sucede hasta después de haber permanecido en detención durante algunos días, o bien puede prolongarse hasta que exista capacidad para su recepción u otros factores.

Las condiciones en las que viven y sobreviven la niñez y adolescencia migrante en las EM y EP tras su detención pone al descubierto la **insuficiencia de conocimiento por parte de las autoridades del marco jurídico que regula la atención y protección de la niñez y adolescencia migrante**, debido a las prácticas que ponen en entredicho su congruencia con los estándares internacionales ya referidos, lo cual tiene como resultado la falta de respeto, reconocimiento y protección de sus derechos durante su detención, su permanencia en los centros de detención migratoria, los procedimientos administrativos migratorios y las capacidades institucionales de respuesta que consideren las necesidades específicas de cada niño, niña o adolescente en plena observancia y respeto al interés superior de la niñez y la adolescencia migrante.

9.2.1 Condiciones de los espacios de detención de NNA en situación migratoria irregular

En México, la mayoría de los centros de detención migratoria son espacios físicos cerrados que no logran garantizar la protección y la promoción de los derechos humanos de NNA extranjeros durante su permanencia en ellos. Por este motivo, tanto el diseño como la gestión son fundamentales para el cumplimiento efectivo de las NFEM del INM.

No profundizaremos en este apartado sobre las condiciones generales físicas de las estaciones y estancias, pero sí tomamos nota de situaciones críticas en centros de control migratorio que no presentan espacios y condiciones mínimas para la estadía segura de NNA detenidos, solos o acompañados, en tanto esperan ser trasladados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada, conforme lo señalan los arts. 107 y 109 de la LM. En general, observamos también que ninguno de los centros está adaptado para facilitar la accesibilidad de personas con alguna discapacidad de NNA o de otras personas.

Ejemplos más puntuales fueron documentados durante las visitas realizadas, donde observamos

libertad y la seguridad personal: artículo 9. Disponible en, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/.../ContributionCMW_DGC9_sp.doc

que debido a la ausencia o insuficiencia de espacios para la permanencia de niños y niñas, solos o acompañados, estos tuvieron que ser ubicados en oficinas administrativas de las propias delegaciones o subdelegaciones del INM. En otro caso, encontramos condiciones graves de hacinamiento, carencia de luz natural y falta de ventilación e higiene, aunado a que la población adulta varonil estaba mezclada con los NNA varones en una misma habitación. Una situación parecida se observó en una estación “de desfogue”, donde la habitación de los menores no acompañados no cuenta con iluminación natural ni ventilación; los días transcurren frente a un televisor y ante la presencia constante de un guardia de seguridad.⁶⁷

Estas condiciones no solo contravienen las NFEM, sino que según el Glosario de Definiciones Operacionales de Violaciones a los Derechos Humanos de Amnistía Internacional y el Protocolo de Estambul⁶⁸ son equiparables a prácticas de tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, como son la privación del sueño, privación de servicios higiénicos, incomunicación, estrés a través de la oscuridad y hacinamiento, entre otras.

Igualmente, observamos restricciones o prohibiciones en la realización o facilitación de actividades de juego y esparcimiento de los NNA detenidos. Pese a disponer de espacios abiertos en pocos centros, los menores migrantes no acompañados permanecen la mayor parte del tiempo encerrados. Por ejemplo, en la ciudad de Saltillo, los niños y adolescentes entrevistados dijeron haber salido a jugar fútbol por primera vez en tres días y que esto sucedió a raíz de nuestra visita; generalmente, solo salen para trasladarse al comedor, siendo este movimiento, la única actividad diaria al aire libre. Igualmente, la infraestructura y las condiciones del lugar proyectan un ambiente de castigo a las y los menores, no de “alojamiento”.

En Tapachula las autoridades no permiten la salida de los adolescentes hombres al patio, pese a que cuenta con un amplio jardín y aparatos para hacer ejercicios. A decir del INM, esta negativa se da por el temor a que se produzcan fugas (pudimos observar que los adolescentes juegan fútbol en el pasillo de los dormitorios). A pesar de esta medida, conocimos que los conatos de escape o los escapes consumados han tenido lugar del centro del INM o de albergues para NNA migrantes.⁶⁹

Algunos centros del INM cuentan con un módulo del DIF en su interior, el cual ofrece actividades para la distracción de los NNA en tanto se encuentran detenidos. No obstante, en el centro de Tenosique se observó que en el área de mujeres se encontraban menores encerrados, imposibilitados de acceder al módulo del DIF.⁷⁰ En Tapachula también existe un módulo del DIF dentro de la sección de mujeres, que dispone de una pequeña biblioteca con títulos que se ofrecen a las niñas y niños de hasta 12 años que permanecen con sus mamás; también hay algunas computadoras, pero la mayoría no funciona.⁷¹

Estas restricciones suceden de forma regular y son, desde nuestro parecer, injustificadas. Tal es el caso de Tapachula, donde las autoridades aseguran que los adolescentes pasan mucho tiempo en el módulo del DIF y no así en el área abierta, pues consideran que no siempre es

67 Bitácoras de visitas a EP Torreón, Saltillo y Monterrey.

68 Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas. Disponible en, www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf

69 Dos escapes desde el centro del INM y otros más de los albergues. Sobre estos hechos en los albergues no hubo una notificación a las representaciones consulares de los NNA ni planes de localización y búsqueda. El caso de un menor que caminaba a las 20:50 horas en la superior de la DJ-2 y, el de un adolescente que saltaba un muro para “ir con sus amigos”.

70 Bitácora de vista, 30-08-16, EM Tenosique.

71 Bitácora de visita, 5/09/2016, EM Tapachula.

seguro estar afuera por las tormentas eléctricas.⁷²

El artículo 31, numeral 1 de la Convención sobre los derechos del niño señala que “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes”; no obstante, **para el caso de los NNA migrantes detenidos, los tiempos disponibles para que jueguen al aire libre en algunos centros son restringidos y, en general, las salidas de adolescentes a áreas recreativas son muy cortas o simplemente no se dan.**

Ilustramos esta aseveración en la siguiente tabla con base en la información recabada en una de las visitas al centro de detención de Tapachula, donde se obtuvieron los datos de los días y tiempos de salida de NNA con fines de esparcimiento, durante el mes de abril.

Tabla 2

Día	Tiempo de salida	Día	Tiempo de salida	Día	Tiempo de salida
12	No	18	10:25-12:55	24	No
13	12:10-18:45	19	12:20-13:25	25	No
14	No	20	No	26	No
15	11:15-14:15	21	No	27	20 min
16	No	22	No	28	No
17	No	23	No		

Fuente: Bitácora de visita, 5-6/09/2016, EM Tapachula.

En contraste con esta información, las NFEM establecen un horario de actividades en el cual las personas detenidas pueden disponer de dos horas y media al día (de 16:00 a 18:30 horas) para recibir visitas, realizar llamadas, actividades deportivas, recreativas y culturales. Se especifica, que los horarios podrán ser modificados temporalmente por una situación de emergencia, contingencia, caso fortuito o fuerza mayor que lo amerite, los cuales volverán a surtir efectos cuando finalice el evento (art. 7 de los Lineamientos). Por tanto, se demuestra que las restricciones previamente narradas van en contra de estas normas.

9.1.3 Atención y trato

De la información que recabó la Misión se agrupan tres aspectos centrales que están presentes en los centros migratorios, independientemente de su ubicación geográfica, que de manera permanente afectan el bienestar y el sano desarrollo de los NNA migrantes, debido a la situación de encierro en la que se encuentran y las omisiones o la falta de respuesta de la

⁷² Bitácora de visita, 5-6/09/2016, EM Tapachula.

autoridad ante sus necesidades y sus derechos. Tales aspectos guardan relación con el derecho a la alimentación, la salud, a un trato digno y respetuoso libre de discriminación, entre otros.

Aunque la mayoría de NNA refirió no haberse sentido discriminado, es importante señalar que las prácticas que identificamos y que ellos declararon experimentar sí logran constituirse como actos discriminatorios a la luz de la definición de discriminación contenida en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación⁷³ y es por ello que se considera que **en muchos casos, el trato que las y los menores de edad reciben en los centros de detención atenta contra su dignidad humana**, tal como se detalla a continuación:

Alimentación

La niñez y la adolescencia migrante en las EM, al igual que el resto de las personas migrantes detenidas en esos sitios, tiene quejas acerca de la comida que recibe; por la falta de higiene que han notado para su preparación, cantidades insuficientes, insipidez de los alimentos y/o el consumo de alimentos a deshoras. Con base en las entrevistas, la Misión conoció también acerca de la poca consideración de dietas especiales y acordes a la edad de los NNA detenidos, incluyendo los casos de niños/as enfermos, sobretodo de enfermedades gastrointestinales, lo cual muchas veces acentúa los padecimientos y agrava el estado de salud de los infantes.

Ejemplo de lo anterior es el testimonio de la madre de una niña de tres años de edad, quien aseguró que su hija había bajado de peso desde su ingreso en la EM:

No se puede [comer]... Ella debe comer lo que le den aquí (...) a los niños que están en dieta le dan tortilla con carne, pollo frito, pepino y a ella le encanta eso. A los otros les dan carne bien una que ella ni la puede comer y arroz de tres días (...) la otra vez a mí me salió una patita de un animal, yo creo que de cucaracha. Hasta nos han salido pelos en la comida. Hay días en que desayuno, almuerzo y cena nos dan espaguetis. Nos niegan la sal (...) la leche se las dan hasta los dos años; ya a los tres años no les dan (...). Los horarios son entre 7-8 a la hora que estén dando el desayuno

⁷³ La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, define el término discriminación en el artículo 1, fracción III:

“...para los efectos de esta Ley se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguiente motivos: le origen étnico o nacional, el color de la piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo”.

Además, el artículo 9 considera como acciones discriminatorias, entre otras: (...)

VIII. Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios; (...)

XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo integral, especialmente de las niñas y los niños, con base en el interés superior de la niñez; (...)

XXI. Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea; (...)

XXIV. Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales. (...)

pero hay días que dan el desayuno muy tarde y los niños se pasan del estómago; el otro día lo dieron como a las 11 am (Mujer con hija de tres años de edad, hondureña, EM Tapachula).

Otra mujer que ingresó a la EM con sus hijos, de tres años y medio y de seis meses de edad, expresó su preocupación ya que debido a las malas condiciones de la comida sus hijos se enferman del estómago y nos compartió que la persona que entrega los formularios de la COMAR expresó:

Mira si tus hijos se te enferman es problema tuyo, son tus hijos no de nosotros, así que no nos vengas a joder aquí. Te vamos a dar lo que se les da a todos. Vas a comer la comida que hay y no vas a pedir dulces porque esto no es un hotel y si quiere saber algo referente a COMAR a mí no me preguntes (Mujer, 24 años, salvadoreña, EM Tapachula).

Un caso similar fue el de una mujer y su hija de dos años:

La verdad yo casi no como. Mi nena tampoco está comiendo. Durante todo este tiempo ella no come. No desayuna, no almuerza, ni cena (...) Ella se puso delgada (...) esa comida que dan es comida para perro, toda fría sin sal (Mujer, 18 años, guatemalteca, EM Puebla).

Finalmente, obtuvimos un testimonio que ilustra con claridad la falta de una dieta adecuada para los menores de edad. Una mujer con su hija menor:

Uno se cansa de comer siempre lo mismo. En la mañana huevo, por la tarde papa picadita con mortadela, chorizo, algo y en la cena huevo otra vez. Todos los días es lo mismo (...) a los niños les compran comida. Ayer les trajeron Mc Donald's (...) yo no sé de dónde sacan el dinero pero a veces les traen jugos y leche a los niños (...) tratan bien a los niños (Mujer, 21 años, hondureña, EM Monterrey).

Salud e higiene

Con especial preocupación revelamos la falta de acceso a la salud de los NNA⁷⁴ y la calidad de la atención que el servicio médico les proporciona en muchos de los casos. El derecho a la salud debe estar garantizado para este grupo poblacional dentro de cualquiera de las instalaciones del INM, quien de acuerdo a sus lineamientos internos (art. 27) y a los estándares internacionales deberá brindarles atención médica y psicológica de forma gratuita pero también de forma proactiva. Lo visto durante las visitas del Consejo da pie a esta observación, pues dimos cuenta que **la atención médica a NNA no siempre es proporcionada al momento de su ingreso a las EM/EP y, posterior a ello, puede que tampoco se dé, o que se dé con restricciones y no siempre acorde a lo necesario en cuanto a los materiales o a las formas, lo cual evidencia la falta de protocolos de atención a los pacientes en general.** Igualmente, nos preocupa por un lado, la recurrencia con que se presentan enfermedades, sobretodo en menores entre 0-5 años, como las enfermedades gastrointestinales, alergias, problemas de la piel y, por otro lado, la atención de casos con afectaciones a la salud mental (detectamos varios casos), entre otros padecimientos.

Una amiga mía tenía a su hijo enfermo y le dijo al oficial [que estaba sacando a la gente] que se lo llevara y que lo trajera sano porque el niño estaba muy mal y el oficial se empezó reír enfrente de la madre de familia (...) hasta el día siguiente le trajeron medicina al niño (...) el doctor no lo vio, hay

74 Art. 24 de la Convención sobre los derechos del niño [a]:

muchos niños que están súper enfermos (...) Además, el doctor [a causa de un dolor de cabeza] sabía qué pastillas darme para dormir. Yo busqué las pastillas y él me dijo “va sobre tu propio riesgo” (Mujer adolescente trans, 17 años, salvadoreña, EM Tapachula).

En relación a la higiene, la mayoría de los entrevistados manifestó que la limpieza en los espacios de los centros es adecuada. Sin embargo, en cuanto a la procuración de la higiene personal de los NNA encontramos escasez o ineficiencia en la distribución de los artículos de higiene personal. Aunque muchos manifestaron haber recibido su kit de limpieza, en otros casos no fue así. Resalta el ejemplo de la distribución de pañales para los bebés, ya que se entregan sin excepción un pañal en la noche y dos durante el día, sin importar eventualidades como las enfermedades gastrointestinales en los niños/as. Esto demuestra indiferencia o falta de sensibilidad ante las necesidades de los menores de edad, incluso de los más vulnerables. Asimismo, otros NNA refirieron que les fueron negados pasta y cepillo de dientes.

Trato digno y libre de discriminación

Con base en las entrevistas se observó que en muchos centros se llegan a dar situaciones cotidianas que representan faltas a la dignidad de los NNA y sus familias. Un ejemplo de ello es que **debido a la falta de cobijas, colchonetas y camas, los niños y niñas tengan que dormir en el piso y sin cobijas.** Esta situación se agrava cuando su permanencia se prolonga o cuando existe sobrepoblación. Detectamos a mujeres con sus niños pequeños durmiendo durante varios días en el piso (incluso debajo de las literas) y que con la mejor de las suertes algún migrante les compartió una cobija para taparse hasta tres personas.

No nos dan un cuarto para que estemos permanente. Una noche nos ponen en una parte y otra en otra (...). El otro día yo quería sacar una sábana del cuarto porque la niña tenía sueño y le dije que no podía acostarla en el piso porque hay suciedad, pero me dijeron que yo no tenía autoridad para sacar sábanas (...) algunas andan sus toallas o sábanas y acuestan a sus hijos en eso; pero yo solo ando dos mudaditas de ropa para ella y para mí (...) lo niegan las de migración, las que están en la oficina (Mujer con hija de tres años de edad, hondureña, EM Tapachula).

Una mujer que viajaba con su hija menor “no nos dieron, no había (...) si hay frío, aguantamos” (Mujer, 21 años, hondureña, EM Monterrey).

En cuanto a la discriminación que se llega a dar en los centros de detención contra NNA, identificamos un caso donde esta fue evidente debido a la preferencia sexual de una adolescente que fue objeto de burlas, acoso sexual y malos tratos por el personal del centro, además de verse restringida en el área donde fue ubicada.

Quiero ir la tienda a comprar porque no comemos y a mí no me dejan pasar (...) yo por ser homosexual no me dejan pasar a donde están las mujeres (...) una vez un oficial [uno de los que andan de negro] mayor me dijo “Pórtate bien que yo te puedo hacer feliz” (Mujer adolescente trans, 17 años, salvadoreña, EM Tapachula).

Por último, tuvimos conocimiento de un caso extremo de violencia denunciado por un consulado, donde aparentemente un menor había sido drogado y abusado al interior del centro de detención, sin que hasta el momento de nuestra visita existiera alguna respuesta a la investigación del caso por alguna autoridad (EM Tapachula).

En general, **durante las visitas a los centros de detención migratoria encontramos que los NNA mostraban síntomas de estrés y ansiedad, muy alta sensación de encierro, pérdida de**

la noción del tiempo y depresión por estar encerrados. En gran parte de los lugares visitados se tuvieron testimonios de negárseles la oportunidad de estar al aire libre o ver la luz del sol. Además, observamos la presencia de algunos NNA discapacitados y que los niños/as pequeños no podían participar en las actividades que el DIF realizaba.

Es de suma importancia resaltar que las condiciones físicas de encierro y aislamiento dañan profundamente a los NNA, sobretudo en su estado psicoemocional, por lo que si bien identificamos dos centros de detención con buenas prácticas hacia esta población (cuentan con espacios para niñas entre 11 y 17 años, y para mamás con hijos/as menores de cinco años, hay libros y juegos infantiles⁷⁵), la existencia de estas bajo un esquema de encierro no desaparece los daños en los infantes y adolescentes. Por tanto, el personal del INM debe estar capacitado para identificar los síntomas de estrés y la derivación de los NNA a servicios especializados, pues el hecho de ejecutar actividades de entretenimiento o encender la TV no llegan a reemplazar el apoyo emocional.

Creo que me duele [la cabeza] por la misma presión de estar aquí aburrido, encerrado. No nos sacan a la cancha, no nos dejan ver la tele (Hombre, 17 años, salvadoreño, EM Tapachula).

Finalmente, consideramos que la decisión de algunos centros, como el de Iztapalapa, de ampliar o remodelar el área destinada a la detención de NNA es contraria a la No privación de libertad de esta población en centros migratorios que se establece en la Ley General de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por lo que se espera que el Instituto continúe dando preferencia al uso de alternativas a la detención.

9.1.4 Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM)

De acuerdo al artículo 68 de la LM y al Capítulo I del Protocolo de Actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios (Protocolo de Actuación),⁷⁶ el PAM inicia con la presentación del NNA en situación migratoria irregular ante la autoridad migratoria. A continuación se lleva a cabo la revisión médica del menor, la explicación de sus derechos e inventario de sus pertenencias. Posteriormente se le realiza una entrevista y la comparecencia, seguida de la notificación consular o la notificación a otras instancias como la COMAR, Procuraduría de Protección a NNA, DIF, etc., si el caso así lo amerita.

De acuerdo al Protocolo, el personal del INM especializado en la protección de la infancia, es decir un “Oficial de Protección de la Infancia (OPI)”⁷⁷, deberá ser asignado para acompañar el

75 EM Saltillo y Acayucan.

76 DOF 10.08.2016.

77 De acuerdo al capítulo II del Protocolo de Actuación, el personal especializado en protección de la infancia, son los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), quien de acuerdo a sus facultades, lleva a cabo las siguientes acciones durante el acompañamiento de NNA en el PAM:

- Salvaguardar su integridad física y psicológica;
- Brindarles de manera inmediata los servicios de salud, alimentación, habitación, educación, vestido, atención, médica y psicológica y recreación;
- Facilitarles la comunicación con sus familiares a través de llamadas gratuitas;
- Mantenerlos informados sobre su situación migratoria, utilizando un lenguaje respetuoso, amable y de acuerdo a su edad;

proceso de cada NNA. Este funcionario será responsable de salvaguardar la integridad física y psicológica de los NNA, brindarles de forma inmediata los servicios de salud, alimentos, habitación, educación, vestido, atención médica y psicológica, y recreación; facilitarles una llamada con sus familiares, proporcionarles información clara sobre su situación migratoria, acompañarlos durante el proceso de retorno asistido y en los traslados a instancias externas como la Procuraduría. Además, el OPI estará presente en todas las revisiones médicas que los NNA reciban y deberá tratarse de una persona del mismo sexo que el NNA.

A pesar de estos señalamientos, **los niños/as y adolescentes entrevistados aseguraron que desde el inicio del PAM o en sus distintas etapas no siempre observaron la presencia o tuvieron el acompañamiento de un OPI.** Además, **la mayoría dijo que desconocía sus derechos, entre ellos la posibilidad de recibir cualquier tipo de protección (incluyendo asilo), así como, el recibir atención médica o psicológica.** De igual forma, **los NNA no contaban con información completa y actualizada sobre su situación migratoria, sobre todo respecto a los tiempos y pasos siguientes de su proceso migratorio.**

Estas **faltas procedimentales y la ausencia de información son unas de las principales fuentes detonantes de estrés y ansiedad en los NNA detenidos** y, por lo general, tienden a volverse crónicos cuando la detención se prolonga o se les da un trato diferente por otros funcionarios que no están especializados en la atención a la niñez.

Nos preocupa especialmente el hallazgo en la revisión de expedientes sobre la existencia de cartas manuscritas con letra y redacción que difícilmente correspondían a la edad de las niñas y niños firmantes, así como documentos donde niños menores de tres años de edad renuncian a sus derechos o son informados de ellos, dan constancia de su lectura o firman de enterados, entre otras actuaciones.

Además, no se encontró ningún documento o testimonio que evidenciara el proceso y la valoración del interés superior de la niñez en resoluciones migratorias tomadas en casos de NNA que contaban con medidas urgentes de protección o especiales de parte de la Procuraduría de Protección, tal como lo determinan la LM, su Reglamento y el Protocolo de Actuación en lo relativo al procedimiento para la valoración y determinación del criterio de interés superior de menores migrantes extranjeros no acompañados. Máxime si consideramos que, por su minoría de edad, los NNA no se encuentran en posibilidades de comprender, interpretar o valorar su participación en dichos trámites al igual que lo haría un adulto, de acuerdo a lo señalado por la SCJN en el Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que Afecten a Niñas, Niños y Adolescentes.

• Faltas en la coordinación interinstitucional y la detención prolongada

Según el PAM, la coordinación interinstitucional del INM con otras dependencias como la COMAR, DIF y los consulados tiene efectos inmediatos en los casos de NNA (p. ej., emitir resoluciones o canalizaciones en un plazo máximo de 24 horas) con la intención de dar una mejor atención a este grupo. Sin embargo, hemos sabido de algunas situaciones que no se

- Acompañarles durante todo el proceso de retorno asistido a su país de origen o residencia, y durante la estancia y para garantizar las medidas de protección especial o urgentes, el personal especializado deberá atender los traslados que instruya la autoridad migratoria, en atención a las solicitudes de la Procuraduría de Protección.

apegan a los mismos términos debido a la falta de coordinación entre los distintos actores, resultando en la toma de decisiones muchas veces contraproducentes para los menores y en la dilación de su detención.

Un ejemplo de esto es la falta de un mecanismo eficiente de coordinación entre el INM y la COMAR para dar seguimiento a las personas solicitantes de la condición de refugiado ubicadas en centros de detención del INM, incluyendo a menores. Esta aseveración fue manifestada por los funcionarios del Instituto entrevistados, quienes además argumentaron que el mecanismo debería facilitar la comunicación entre ambas instituciones con miras a mejorar la atención de los solicitantes. Cabe hacer mención que en la revisión de expedientes encontramos pocos casos donde constara la canalización a la COMAR de los NNA, a pesar de que las autoridades migratorias revelaron que existe un incremento de niños/as y adolescentes que han iniciado trámites con la COMAR.

Las mismas autoridades revelaron también que una de las causas de la prolongación del tiempo de estancia de NNA no acompañados en los centros de detención migratoria es la **tardanza en la entrega del documento de reconocimiento de identidad nacional por parte de las representaciones consulares o diplomáticas**, lo que impide continuar con el PAM y dictar una resolución en favor de los menores, que puede ser el retorno asistido a su país de origen o la regularización migratoria en México, como lo indica el numeral 2.3 del Capítulo II de la Resolución en el Protocolo de Actuación.

En relación a la coordinación con la CNDH para la atención de los NNA, es importante señalar que ninguno de los menores entrevistados manifestó haber conocido o dialogado con personal de la misma y/o sus contrapartes estatales, lo que revela una coordinación interinstitucional que limita la protección de los NNA migrantes. La LM (art. 112) y el Protocolo de Actuación (cap. V) prevén que algún representante de la CNDH pueda acompañar a los NNA en la entrevista inicial y las comparecencias, lo cual a decir de los funcionarios entrevistados ocurre excepcionalmente.

Del mismo modo, la Misión también observó que existen limitaciones en la coordinación entre el INM, el DIF y las Procuradurías de Protección en la atención a los NNA. Por un lado, identificamos la existencia de **retrasos en las gestiones para formalizar la representación jurídica de los menores de edad por parte de la Procuraduría**, en conformidad con la Ley General de Protección de NNA vigente (art. 122); asimismo, constatamos durante nuestra presencia en los centros y los argumentos de los entrevistados que la presencia del personal del DIF y de las Procuradurías en los centros de detención migratoria es muy irregular y en ocasiones, inexistente.

Además, notamos que **de forma habitual, la estadía de los menores en los centros migratorios se llega a prolongar debido a problemas de tipo operativo y a circunstancias excepcionales**, a pesar del mandato del INM de canalizar de manera inmediata a los NNA al Sistema DIF (art. 112 del Protocolo de Actuación). Por ejemplo, tomamos nota de que el INM no puede gestionar su traslado a albergues del DIF o a centros alternos cuando estos tienen problemas de sobrepoblación, lo que sucede con frecuencia, sobre todo en el norte del país donde también se reciben a los NNA mexicanos deportados desde Estados Unidos (p. ej. en Saltillo, Reynosa);⁷⁸

⁷⁸ Documentamos el caso de Saltillo, donde se dan retrasos por varios días para ejecutar los traslados de los NNA desde la EM hacia albergues de Acuña y Piedras Negras (Bitácora 24.08.16). También tomamos nota de los albergues del norte del país, que tienen problemas de sobrepoblación debido a que reciben a los menores mexicanos deportados desde Estados Unidos, lo que les impide recibir a los extranjeros; tal es el caso en Reynosa

también conocimos circunstancias como el no poder remitir niños a albergues del DIF porque estos se encontraban en remodelación para incrementar su capacidad (p. ej. en Tapachula).

Al respecto, no dejamos de resaltar que los NNA albergados en centros de asistencia social –públicos y privados– o en otras instituciones especializadas, deberían ser monitoreados y asistidos por los OPI y representantes de la Procuraduría de Protección para evitar que estos albergues sean habilitados y funcionen en la práctica como “centros de detención para menores”.

• Prácticas de disuasión de la protección internacional

Al igual que como ocurre con personas adultas, identificamos formas de presión y persuasión de personal del INM para que los NNA desistan de solicitar la condición de refugiado, interpongan amparos u otros recursos jurídicos o de protección internacional, dado que su permanencia en los centros suele prolongarse “más de 40 y hasta 60 días”. El equipo del monitoreo tuvo conocimiento, en las entrevistas con personal del Instituto y con NNA detenidos, sobre el ejercicio de una práctica sistemática para desanimar la activación de mecanismos de protección y aconsejar en cambio el retorno asistido. En el caso de menores de edad, la disuasión se combina con el hecho de limitar el acceso a la información sobre las opciones con las que cuentan y los términos prácticos de ejecución del PAM.

En este sentido, reflexionamos que los NNA en centros de detención migratoria no son considerados como sujetos con derechos de prioridad, y con derecho de libertad como derecho fundamental, lo que contradice en los hechos el artículo 101 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: “En ningún caso una situación migratoria irregular de niña, niño o adolescente, preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular”. La detención o confinamiento de NNA en centros migratorios y en albergues donde la libertad de movimiento está sustancialmente limitada implica su reconocimiento y tratamiento como migrantes indocumentados. Además, como lo señala el artículo 17 de la misma ley:

...tienen derecho a que se les asegure prioridad en el ejercicio de todos sus derechos, especialmente a que:

- I. Se les brinde protección y socorro en cualquier circunstancia y con la oportunidad necesaria;
- II. Se les atienda antes que a las personas adultas en todos los servicios, en igualdad de condiciones, y
- III. Se les considere para el diseño y ejecución de las políticas públicas necesarias para la protección de sus derechos.

Hemos observado que, en la práctica, los NNA no son considerados plenamente como tales en los procedimientos conducentes a la determinación de su situación migratoria, de su solicitud de la condición de refugiado o en la instrumentación de medidas de protección y tampoco ellos se sienten parte de esos procesos. Así lo manifestó la gran mayoría (75%) de los NNA entrevistados, quienes aseguraron no haber sido tomados en cuenta ni respetados en la toma de decisiones que les afectaban directamente. Y en este sentido, consideramos que la adopción de medidas para la protección de derechos de NNA migrantes, y toda resolución migratoria debe

del Centro de Atención a Menores Fronterizos (CAMEF) del DIF, sitio en el que los NNA pueden permanecer hasta 60 días (estancia días promedio 28-35 días) y donde tienen problemas críticos de sobrepoblación (registros de más de 150 menores).

realmente privilegiar el interés superior del niño y tener en cuenta sus opiniones, como lo prevé el artículo 91 de la Ley General.

• Separación familiar en centros de detención migratoria

La Ley de Protección a NNA (art. 93) señala que “Durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar..., siempre y cuando esta no sea contraria al interés superior de la niñez”. Asimismo, señala que “los espacios de alojamiento de niñas, niños y adolescentes migrantes, respetarán el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de NNA no acompañados o separados, deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas. Tratándose de NNA acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación de estos en aplicación del principio del interés superior de la niñez” (art. 95).

En armonía con la Ley de Protección, la LM (art.109), reconoce como un derecho de las personas retenidas en estaciones migratorias:

XIII. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente;

XIV. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas separadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada, y

XV. Las demás que se establezcan en disposiciones de carácter general que expida la Secretaría.

En la mayoría de los centros migratorios visitados, notamos que los NNA acompañados son separados de sus madres, padres y familiares con los que viajan. Solo las niñas y adolescentes mujeres pueden permanecer con sus madres, al igual que los niños varones menores de 5-6 años. Las niñas que viajan con sus padres o hermanos mayores varones son ubicados de forma separada, aunque pueden encontrarse con sus familiares en algunos momentos del día. Las prácticas de separación familiar también deben ser analizadas en el contexto de carencia de espacios suficientes y adecuados en centros de detención, que impide permanecer juntos a miembros de familias monoparentales, monomarentales y extensas.

Igualmente, en los expedientes revisados no se halló evidencia de que NNA acompañados realicen las distintas etapas del PAM con presencia y compañía de sus familiares. El respeto al principio de unidad familiar debe garantizar que los NNA sean informados, consultados y tomados en cuenta a lo largo del PAM, y sean acompañados por miembros de su núcleo familiar, lo que implica la no separación dentro del centro migratorio, salvo en aquellos casos en los que el interés superior de menores así lo requiere.

Pese a la reiteración de principios y criterios, y el avance en la armonización de los ordenamientos legales nacionales en materia de migración y de protección de derechos de infancia y adolescencia respecto a la no separación de núcleos familiares en los centros de detención migratoria, observamos que la separación es una práctica cotidiana en el funcionamiento de las estaciones y estancias.

• Prácticas que modifican el papel de los OPI

El papel del personal del INM especializado en la protección de la infancia es fundamental para asegurar el respeto de los derechos de NNA acompañados y no acompañados que se encuentran en centros de detención migratoria y en centros de asistencia públicos y privados. La observación directa y las entrevistas realizadas a los OPI⁷⁹ durante las visitas a los centros nos permitieron identificar algunas de las dificultades que enfrentan en la realización de sus funciones, asignadas en la LM (art. 112) y el Protocolo de Actuación.

Una primera dificultad es el papel contradictorio que asumen en la detención, en tanto actúan como agentes federales de migración que participan en la detención o aseguramiento de los menores, clasificándolos y tratándolos en función de su situación migratoria –antes de considerarlos como menores de edad–, y luego en el retorno asistido o deportación. Y por otro lado, su misión como agentes responsables de garantizar el cumplimiento de los derechos de NNA migrantes. Esta doble función de los OPI –en la detención y deportación migratoria y en la protección de sus derechos– dificulta que sean reconocidos por los NNA como referentes de confianza.

Asimismo, confirmamos que en varias delegaciones no existía personal que cumpliera únicamente esta función de protección a la infancia, sino que eran los mismos funcionarios encargados del control y verificación, o subdelegados a cargo de los centros de detención, quienes ejercían –cuando así se requería– la función del OPI dentro del procedimiento, para dejar constancia de la protección de los derechos de las y los niños en dichas actuaciones. Esta situación no solo representa un conflicto de interés por su condición de agente migratorio y de OPI; también reduce la eficacia de este mecanismo, diseñado para la protección efectiva de los derechos de las personas menores de edad. También observamos que, en algunos casos, sus labores han quedado reducidas a la gestión de trámites para el desahogo de las actuaciones en los expedientes en donde intervienen niñas y niños.

Como hemos dicho, los OPI entrevistados aseguraron que ejecutan labores o cargos que les dificulta disponer de tiempo y energía para acompañar de manera efectiva a los NNA durante el desarrollo del PAM, dar seguimiento a las solicitudes de condición de refugiado y otros mecanismos de protección internacional. Por su parte, los NNA entrevistados pudieron identificar al OPI que les fue asignado pero también manifestaron que su presencia y acompañamiento era irregular o intermitente en los distintos trámites realizados.

Siguiendo la misma idea, algunos representantes consulares y de albergues manifestaron inconformidad por la falta de acompañamiento de los OPI a los NNA, argumentando que muchas veces no están presentes en el proceso de retorno asistido de los NNA a sus países, y que en algunos traslados terrestres los menores viajan con otros adultos sin presencia de algún OPI. Igualmente, refirieron que no existe acompañamiento ni seguimiento de los OPI a la situación de los menores ubicados en albergues.

⁷⁹ Los OPI son personal especializado en temas de protección a la niñez para asegurar el respeto y la protección de los derechos de NNA en procedimientos administrativos migratorios (Cap.1.2.7. del Protocolo de actuación). Los OPI fueron creados en el marco de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA no acompañados y Mujeres Migrantes celebrada en el 2007, son personal del INM con plaza de agente federal de migración de nivel “B” o “C”, o de profesional especializado en servicios migratorios. No son contratados como tal; realizan otras funciones de verificación y regulación, o de control y revisión migratoria.

Finalmente, señalamos que **existen varias limitaciones que afectan negativamente la capacidad de los OPI para vigilar la protección de los derechos de NNA durante su detención en centros migratorios o de asistencia social, y que esta se debe no solo a la diversidad de roles que desempeñan; también debe considerarse que el número de oficiales en las 32 Delegaciones Federales es insuficiente para atender la población de NNA migrantes detenidos en el país.**⁸⁰ Sin duda, ésta limitada cifra muestra que las acciones de protección de derechos de NNA deben fortalecerse y ser prioritarias en la política migratoria actual del país.

10. TRATAMIENTO DE LAS CUESTIONES DE GÉNERO Y DIVERSIDAD CULTURAL EN DETENCIÓN MIGRATORIA

En el presente capítulo presentamos los hallazgos relativos al tratamiento del género y de la diversidad cultural en los centros. Para ello, iniciamos por exponer brevemente algunos estándares y lineamientos básicos para trabajar estas cuestiones en detención, lo cual nos servirá de base para organizar la información que recabamos.

En lo que se refiere a las cuestiones relativas al género exponemos diversas debilidades institucionales, que incluyen una escasa formación al personal en el tema, así como prácticas de inspección y vigilancia que no lo consideran. Por ejemplo, de las personas que entrevistamos, solo una de cada cuatro dijo que la revisión inicial había sido efectuada por una persona del mismo sexo. Asimismo, reportamos testimonios sobre prácticas de vigilancia por parte de personal del sexo opuesto, que llevaron a algunas situaciones de acoso sexual.

Respecto a las necesidades específicas de las mujeres, desatacamos condiciones insuficientes de higiene y la disposición insuficiente de enseres básicos. Los centros no cuentan con prácticas instauradas de atención a la salud sexual y reproductiva, y resulta particularmente preocupante la debilidad de los mecanismos institucionales de identificación de mujeres que han sufrido violencia sexual y de género. Las mujeres embarazadas se encuentran, en su mayoría, en un estado emocional difícil, relacionado con las condiciones inadecuadas de estancia y de atención a su salud. Exponemos las dificultades de las familias monomarentales, especialmente en materia de salud de sus hijos e hijas, y destacamos que los centros no cuentan con espacios adecuados para hombres monoparentales.

Sobre la atención a la población LGBTTTI, ninguno de los centros de detención visitados cuenta con una estancia adecuada. Exponemos en el capítulo algunas situaciones de discriminación dirigidas hacia este grupo.

Entre el número total de personas entrevistadas, encontramos que el 19% pertenecía a un grupo cultural y étnico diverso: Mam, Quechua, Ateco, Suajili, Kaqchiquel, Punjabi, Persa/Farsi, Quiché, Judío Armenio y Bambuleken. La provisión de servicios de traducción en su idioma, así como la incorporación de dietas adecuadas en función de su religión o cultura, constituyen retos importantes para el INM, en aras de respetar sus derechos humanos. Muchas de estas personas denunciaron haber sufrido trato discriminatorio en razón de su origen étnico o cultural.

80 Al año 2014 eran más de 500 OPI, cifra que fue reducida durante los últimos dos años.

10.1 Estándares y lineamientos para el tratamiento del género y la diversidad cultural en los centros de detención migratoria

Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres (Reglas de Bangkok, 16 de marzo de 2011) se desarrollaron a partir del reconocimiento de la necesidad de plantear un tratamiento diferenciado para hombres y mujeres privados de libertad, que se aplican a centros de privación de libertad, ya sea por razones penales o administrativas. Estas pautas se establecen con base en las necesidades y riesgos distintos que presentan las personas en función de su género, partiendo de la base de que: “las reclusas son uno de los grupos vulnerables que tienen necesidades y requisitos específicos”.⁸¹ Esta Resolución, aprobada por la Asamblea General, presenta los estándares internacionales más recientes promovidos por las Naciones Unidas para el tratamiento de mujeres privadas de libertad.

Por su parte, la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) desarrolló un manual para el monitoreo con perspectiva de género. La APT expone por qué es central incorporar este enfoque:

Además de la especial vulnerabilidad de las mujeres a la tortura y los malos tratos, especialmente a la violencia derivada del género, las mujeres también tienen necesidades específicas por el hecho de ser mujeres, que raramente se cumplen en los centros de detención (por ejemplo, las necesidades especiales de salud) o que se agravan notablemente por el mero hecho de estar detenidas.⁸²

La adopción de un enfoque de género implica tomar como eje el reconocimiento de la diversidad y la garantía y respeto de los derechos humanos de todas las personas, en particular aquellos grupos cuyos derechos han sido históricamente negados y violentados. Tal es el caso de la diversidad sexual y de los grupos étnicos minoritarios y personas indígenas. Al respecto, la APT sostiene:

Las minorías (entendidas como las minorías nacionales o étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas) y los pueblos indígenas son dos grupos diferentes. Sin embargo, a pesar de la heterogeneidad de la población afectada, las minorías étnicas y los pueblos indígenas se encuentran agrupados ya que suelen enfrentar problemas similares durante la detención. Estas personas, a menudo, se caracterizan por encontrarse en condiciones económicas precarias y por ser víctimas de discriminación.⁸³

El foco particular de atención y tratamiento a dichos grupos es en virtud de la situación de particular vulnerabilidad que implica la detención:

81 (2011) Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres (Reglas de Bangkok)*, Distr. General 16 de marzo de 2011 (pág. 2).

82 Asociación para la Prevención de la Tortura, *Women in detention* (pág. 4).

83 Asociación para la Prevención de la Tortura, *Minorías y pueblos indígenas* (pág. 1)

Una vez en detención, toda persona detenida depende de las autoridades y el personal y, por lo tanto, se encuentra en una situación de vulnerabilidad generada por el desequilibrio de poder inherente a la privación de libertad. Aunque este estado afecta efectivamente a todas las personas detenidas, la privación de libertad todavía hace más vulnerables a ciertos grupos e individuos por ciertas características.⁸⁴

Por ello, el tratar las cuestiones de género y de diversidad cultural implica reconocer las situaciones de vulnerabilidad que existen en los diversos grupos y personas como elemento vital para valorar la situación de la persona detenida a fin de determinar de manera más adecuada y justa sus necesidades específicas.

10.2 Hallazgos sobre el tratamiento de la diversidad cultural

En nuestra visita a los diversos centros de detención encontramos una cantidad significativa de personas pertenecientes a grupos culturales y étnicos diversos. De las 74 personas entrevistadas, 14 pertenecían a uno de estos grupos, es decir, **el 19%**, con la siguiente configuración:

Tabla 3

Bambuleken	3
Mam	2
Punjabi	2
Ateco	1
Judío Armenio	1
Kaqchiquel	1
Persa/Farsi	1
Quechua	1
Quiché	1
Suajili	1

Constatamos que los centros de detención **no cuentan con procedimientos adecuados para atender las situaciones de diversidad cultural** de las personas detenidas, en ninguna de sus dimensiones.

En cuanto a la diversidad lingüística, solamente se cuenta con traducción al inglés y en algunos centros, al francés. En muchas ocasiones este servicio era proporcionado por los propios agentes migratorios que hablaban con mayor o menor fluidez estos idiomas. Frecuentemente se utilizaban estos idiomas para comunicarse con personas cuya primera lengua no era ni el inglés ni el francés. También se acudía al apoyo de otra persona migrante detenida que hablara el mismo idioma y tuviera un nivel de español un poco mayor.

Todas las personas hablantes de lenguas diversas manifestaron que no habían contado en ningún momento con ningún tipo de servicio de traducción en su idioma materno. Debido a

84 Asociación para la Prevención de la Tortura, *Abordar las situaciones de vulnerabilidad de las personas LGBT en detención* (pág. 8)

eso, no habían podido expresarse ni comunicar debidamente sus necesidades. La ausencia de servicios de traducción e interpretación se evidenció de manera todavía más clara en el caso de personas centroamericanas indígenas, quienes mostraron igualmente en sus testimonios la falta de comprensión que encontraron al tratar de manifestar sus preocupaciones sobre su situación de privación de libertad.

Con lo que respecta a la diversidad alimenticia, **ninguno de los centros cuenta con dietas adecuadas** en función de la religión o de las prácticas alimenticias adecuadas a la cultura y nutrición de los grupos culturales específicos.

En cuanto a las prácticas espirituales, como ha sido subrayado en el capítulo de condiciones de vida, **ninguno de los centros cuenta con espacios adecuados específicos para la práctica de un culto o espiritualidad.**

Varias de las personas pertenecientes a grupos étnicos e indígenas **manifestaron haber sido objeto de trato discriminatorio** por parte de personal del Instituto, así como de otras personas al interior de los centros.

10.3 Hallazgos sobre el tratamiento de las cuestiones relativas al género

De manera general, observamos que **la atención a la cuestión del género es débil en la infraestructura, en los procesos de gestión, atención y tratamiento de personas privadas de libertad en los centros de detención migratoria**, así como en la visión y discurso del personal del INM.

En las entrevistas al personal de los centros, constatamos que en general se cuenta con escasa información sobre género y el personal ha recibido escasa formación en esta materia.

Otros elementos centrales en la atención a la cuestión de género en los centros de detención son: las inspecciones por parte de personal del mismo sexo; la vigilancia por parte de personal del mismo sexo; el tratamiento de familias y el cuidado de hijos e hijas; el tratamiento de las necesidades especiales de las mujeres (considerando mujeres víctimas de violencia sexual y de género, mujeres embarazadas y familias monomarentales); y el tratamiento de las personas LGBTTTI.

A continuación, presentamos los hallazgos con respecto a cada uno de estos elementos.

10.3.1 Inspección por parte de personal del mismo sexo

Gráfico 11

Las revisiones físicas, ¿han sido efectuadas por personal de su mismo sexo?



Una de cada cuatro personas entrevistadas en los centros de detención reportó que las **revisiones habían sido efectuadas por personas del sexo contrario**, concretamente mujeres que son revisadas por agentes masculinos.

10.3.2 Vigilancia por parte de personal del mismo sexo y acoso sexual

En general las secciones de mujeres y hombres son atendidas por personal del mismo sexo de las personas detenidas; sin embargo, las estancias provisionales carecen de suficiente personal femenino, especialmente en el trabajo de vigilancia, por lo que esta es llevada a cabo por hombres.

En algunos centros como Palenque o Tapachula, la vigilancia es llevada a cabo por personal de ambos sexos. En el pasillo elevado llamado “el paso de gato”, los hombres acceden también a los puntos de observación donde se encuentran las mujeres detenidas.

Adicionalmente, las personas detenidas mencionan también la existencia de episodios de acoso por parte de los guardias hacia las mujeres, como el caso de un hombre que señala: “Mi novia me vino a visitar y el guardia le ha hecho insinuaciones cinco veces” (EM Iztapalapa).

10.3.3 Atención a familias y el cuidado de hijos e hijas

Cuando se trata de familias compuestas por madre, padre e hijo o hija, no se deja a la propia familia la decisión de quién de los padres cuidará a los niños y niñas. Tampoco se permiten

esquemas de cuidado rotativo de los hijos e hijas. Institucionalmente, se asume que son las mujeres quienes lo harán. Incluso, en casos en que la madre se encuentra en situación delicada de salud, recae sobre ella toda la responsabilidad y el trabajo de cuidado.

Derivado de lo anterior, **no hay espacios adecuados para la estancia de hombres monoparentales** que viajan con niños y niñas pequeñas. Adicionalmente hay que enunciar que el tiempo de las visitas familiares es reducido, de manera que en la práctica esta separación familiar agrega un elemento de dificultad emocional a las familias. Finalmente, en cuanto a la información de las familias sobre su procedimiento y firma de documentos que implican decisiones, **la mayoría de veces se comunica exclusivamente al hombre.**

10.3.4 Tratamiento de las necesidades especiales de las mujeres

Condiciones especiales de higiene

Como ha sido expuesto en el apartado de Condiciones Materiales, en todos los centros pudimos constatar la deficiencia en la higiene de las colchonetas y mantas. Desde el análisis de las necesidades específicas de acuerdo con el género, esta situación se agrava en el caso de las mujeres. En ocasiones, las colchonetas son manchadas por la menstruación y no se realiza limpieza de las mismas antes de volver a ser usadas. De esta manera, las colchonetas se encuentran en condiciones antihigiénicas, que son foco de infecciones y enfermedades, además de generar un sentimiento de indignidad en las mujeres. Esta situación también se relaciona con la disposición insuficiente de enseres básicos como toallas sanitarias para las mujeres, quienes en distintos centros reportaron que solamente se les brinda una toalla sanitaria para la noche y una durante el día. Esta cantidad resulta insuficiente para cualquier mujer en general. En este mismo sentido, muchas de las mujeres entrevistadas reportaron la disposición insuficiente de jabón para lavarse y para lavar la ropa.

Ayer les pedí pasta y jabón para lavar mi ropa y no me dieron nada y yo viendo que había. Lo hacen para hacerlo sentir mal a uno o por una humillación (Mujer, S/E).

Derivado de las **condiciones insuficientes de higiene** en los diferentes espacios así como en los sanitarios, en los distintos centros encontramos varios casos de mujeres con infecciones vaginales que iniciaron al ingresar al centro, como consecuencia de la deficiente atención a las condiciones que guarda el lugar.

Atención a la salud sexual y reproductiva

Las mujeres que están tomando un tratamiento anticonceptivo hormonal requieren continuidad para no sufrir un desajuste hormonal. Al no poder conseguirlo ellas mismas, dada la privación de libertad, este debe ser proporcionado por la institución. Al respecto, uno de los médicos entrevistados sostuvo:

Ellas no pueden perder su continuidad porque entonces viene lo que llamamos el despeñe catamenial, que es un sangrado por supresión hormonal.

No obstante, la práctica de asegurar la continuidad del tratamiento se realiza solo de manera esporádica en algunos centros. Todas las mujeres entrevistadas afirmaron que no habían recibido **ninguna atención a su salud sexual y reproductiva.**

Mujeres víctimas de violencia sexual y de género

Se encontraron muchos casos de mujeres que habían sufrido violencia sexual y de género en su país, precisamente como evento desencadenante de la migración, o en el tránsito migratorio. La mayoría de estas mujeres **no habían recibido una atención médica adecuada:** no habían recibido profilaxis, aun estando en la ventana de tiempo; no se les había brindado una revisión ginecológica para determinar daño y proporcionar tratamiento adecuado; no se les había dado información sobre Infecciones de Transmisión Sexual, ni se les había realizado ninguna prueba de VIH ni de embarazo. Tampoco se les había proporcionado información sobre la Norma Oficial Mexicana de Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres 046 de Salud, (NOM-046-SSA2-2005) referente a la posibilidad de interrumpir del embarazo en caso de abuso sexual. Además, no se les había dado ningún tipo de atención psicoemocional. Solamente encontramos a una mujer que había recibido atención psicológica.

Constatamos, pues, que en los centros de detención migratoria del INM existen **débiles mecanismos institucionales de identificación de mujeres que han sufrido violencia sexual y de género.**

Mujeres embarazadas

Identificamos casos de mujeres embarazadas al interior de los centros, algunas viajando solas o con hijas o hijos. Algunas de ellas son menores de edad y la edad de otras varía entre los 18 y 20 años.

En su mayoría, mostraban síntomas de **depresión y falta de apetito.** En estancias provisionales, cuando existe sobrepoblación, los testimonios de mujeres embarazadas referían que debían **dormir en el piso en condiciones de hacinamiento.** Asimismo, la deficiencia de higiene antes mencionada, afectaba de manera acentuada a las mujeres embarazadas, para quienes una infección de las vías urinarias significaba un riesgo fuerte de afectación prenatal.

En entrevistas al personal médico y/o responsable de los centros, se nos manifestó que el protocolo de tratamiento a las mujeres embarazadas era brindarles ácido fólico, una dieta especial y adecuada, así como llevarlas a un centro en donde se le pudiera realizar un ultrasonido. Pero, según los testimonios de las mujeres, este protocolo rara vez se seguía. Todas las mujeres embarazadas entrevistadas reportaron que la comida que se les proporcionaba era inadecuada para su estado de salud, lo que las llevaba incluso a dejar de comer. Algunas mujeres manifestaron su preocupación por el crecimiento insuficiente del bebé en relación con el período de gestación.

Si bien la mayoría de las mujeres embarazadas declaró recibir ácido fólico, algunas dijeron que no se les había proporcionado. También reportaron que no se les dejaba acceder a las pastillas y

vitaminas que algunas traían consigo para tomar durante el embarazo, limitándose únicamente al ácido fólico que se les proporcionaba en el centro.

De todas las mujeres embarazadas que encontramos, las únicas que reportaron que se les hubiera realizado un ultrasonido fueron las adolescentes, como parte de la valoración médica general, previa a su devolución.

Familias monomarentales

En todos los centros visitados se encontraron numerosos casos de mujeres que viajaban con hijas o hijos bebés o muy pequeños, para quienes resultaba difícil y angustiante la detención. Una de las principales fuentes de angustia para ellas era que **sus hijos/as dejaban de comer y se enfermaban**. Ellas lo atribuían al propio encierro, aunado a la comida y la higiene inadecuadas:

La comida esapestosa, ¿cómo cree que no se van a enfermar los niños aquí? Se supone que los colchones deben estar aseados, cobijas y colchones. Pero ellos no lo hacen (...) ella estuvo unos días con gran fiebre que la llevé con el doctor y me le dio unas medicinas pero que ni le hicieron nada (Mujer, S/E).

Las mujeres lactantes también sufren impactos de la detención que pueden afectar fuertemente el desarrollo del bebé.

Desde que estoy aquí adentro dejó de bajarme la leche, yo con la nena que tiene tres años le di de mamar por dos años. Siempre me baja mucha leche, pero ahora no sé qué pasa (Mujer, S/E).

Existen evidencias de que, en esas circunstancias, **los pequeños, sobre todo bebés y menores de 4 años, se enferman constantemente por la comida**. Algunas mamás reportaron la práctica institucional de dar leche solamente a los niños y niñas menores de dos años. Esta práctica afecta la alimentación de los niños entre dos y seis años.

En general, **la atención médica hacia los bebés y niños/as pequeños es deficiente**. Cuando logran acceder al médico, las mamás reportan que en su mayoría las consultas médicas son sumamente rápidas, que el médico no revisa al niño, a veces ni siquiera lo ve, ni le toma la temperatura. A veces, la consulta consiste únicamente en preguntar qué tiene y administrar en seguida un medicamento. Muchas veces, el medicamento no surte efecto y el pequeño o pequeña pasa varios días con malestares fuertes como fiebre, tos, diarrea o problemas respiratorios.

Esta situación se agrava porque muchas veces a las mamás con niños/as enfermos/as **el personal de guardia les niega el permiso para asistir al médico**, frecuentemente bajo el argumento de que ya han ido recientemente, aunque en ocasiones incluso se les niega el fundamento de la negativa.

Cuando vine, a los dos días ella se enfermó, tenía fiebre. Le avisé a la guardia. Le dije que mi nena tenía fiebre y sí, estaba ardiendo en fiebre. Me dijo que no, que entre más enfermos más días se quedan aquí, dijo. Entonces no dije nada. Mi nena pasó toda la noche con fiebre y al otro día igual (Mujer, S/E).

En todos los centros, las mujeres reportaron que durante las noches no hay médico o no les es permitido visitarlo, de manera que, si un niño o niña presenta una crisis, es necesario esperar hasta la mañana siguiente.

Recibimos testimonios de medicación inadecuada para niños e incluso de administrarles medicamentos para adultos, esto quizás se deba a la carencia de medicamentos que el personal médico admitió tener. También recibimos testimonios de medicamentos administrados por el personal de guardia.

El niño hace tres semanas tiene tos y no se le quita, los doctores no revisan a los niños y les dan el medicamento. Como no se le quitó la tos con el medicamento volví a ir y le dio más y no lo revisó. En la madrugada le dio fiebre. El oficial me sacó, pero me dijo que no había doctor. En las madrugadas nunca hay doctor. Después el otro doctor me dijo que ese medicamento no servía porque era para adulto, entonces lo tiró y me dio otro. Esa tarde el niño se me puso grave, no podía respirar y necesitaba nebulizaciones y no tenían la solución para las nebulizaciones. Estuve desde las 6 de la tarde hasta las 10 de la noche y, hasta las 11 de la noche una oficial me dijo que no tenían la solución y que tal vez no llegaría (Mujer, S/E).

Los pañales que se distribuyen a los bebés son insuficientes. En diversos centros nos reportaron que daban solamente un pañal durante la noche y dos durante el día, incluso si el niño o la niña estaba enfermo del estómago. Esta situación genera altos niveles de estrés y una gran incomodidad en los bebés, les ocasiona dolor e irritación en la piel y genera angustia e impotencia en las mamás. En estos casos, la administración de crema para rozaduras a los bebés se vuelve un reto inalcanzable dentro de los centros.

Aquí a uno lo tratan mal. Le niegan los pañales, pasta, cepillo de dientes, a veces le dicen que no hay cuando sí hay (Mujer, S/E).

Otra situación detectada en los centros de detención denominados estaciones concentradoras –Acayucan, Tapachula y Ciudad de México– que es vivida como un maltrato por parte del personal hacia las mujeres con niños y niñas pequeñas, es la prohibición de sacar las mantas del cuarto. A las mujeres se les pide que salgan del cuarto durante el día, con lo cual deben estar en el pasillo; pero no se les permite sacar las mantas, por lo que los niños y niñas pequeñas necesitan dormir, tienen que hacerlo directamente en el piso.

De todos los centros visitados, solamente Acayucan cuenta con un espacio destinado para niños y niñas pequeñas, gestionado por el DIF con un programa, materiales y personal capacitado para el trabajo con niños y niñas. Si bien en Tenosique hay un módulo del DIF, está centrado en la atención de los niños y niñas de edades más avanzadas y adolescentes. Las niñas y niños pequeños no tienen ningún espacio ni actividad. Todos los demás centros son lugares totalmente inadecuados para niños y niñas pequeñas, **sin opciones de actividades educativas y recreativas**. Esta situación genera un estado de desesperación permanente en los niños, las niñas y también en las madres.

La falta de actividades genera frecuentes disputas entre los niños y niñas por acceder a los pocos artículos de distracción disponibles, como una crayola, una hoja o algún juguete que esté en manos de otro niño o niña. Asimismo, las mujeres entrevistadas coincidieron en que la mayoría de las discusiones y tensiones que se dan entre ellas, están relacionadas con pleitos entre sus hijos. Esta situación incrementa la tensión general del ambiente.

Además de padecer la desesperación de sus pequeños ante la detención, las mamás se ven presionadas por el personal del INM para mantenerles controlados y tranquilos.

Las que vigilan aquí nos juntaron a todas las que tenemos niños chiquitos. Nos dijeron que nosotras teníamos que hacer que nuestros hijos se portaran bien y que no lloraran, que se estuvieran

tranquilos, sin molestar a nadie. Y si no nos encargábamos bien, que nos los iba a quitar el gobierno mexicano (Mujer, 32 años).

Los niños y las niñas menores de 6 años requieren de cinco tiempos de comida; sin embargo, en todos los centros se les brindan únicamente tres tiempos de comida. Esta situación también genera angustia para las madres, al constatar que sus hijos tienen hambre y ellas no tienen nada que ofrecerles.

En ocasiones, cuando se trata de familias monomarentales, en donde el hijo es adolescente, se les asigna a áreas separadas, por lo que son pocas las veces y muy limitado el tiempo que tienen madre e hijo para verse y convivir. Cuando se trata de madres con hijos mayores de edad, muchas veces no se les proporciona la oportunidad.

En lugares con sobrepoblación, las mujeres con sus niños pequeños se ven obligadas a dormir en el piso (incluso debajo de las literas), todos juntos, porque no hay espacio.

10.3.5 Atención a la población LGBTTTI

Ninguno de los centros de detención visitados cuenta con una estancia adecuada para la población LGBTTTI. En algunos de los centros se ubica a este grupo de población junto con las familias. En otros centros, como el de Ciudad de México, el espacio que se utiliza para este fin está totalmente aislado y es de condiciones inaceptables.

En algunos de los centros, el personal responsable negó que hubieran tenido presencia de población LGBTTTI. Esto muestra la falta de procesos de detección de esta condición, que puede implicar vulnerabilidad y riesgo para la persona, en razón de las distintas expresiones de discriminación y violencia homofóbica.

Todas las personas LGBTTTI encontradas y entrevistadas en los distintos centros manifestaron haber sido víctimas de diversos actos discriminatorios, acoso sexual e incluso agresiones físicas; tanto por parte de otras personas detenidas como del propio personal del centro.

Quiero ir a la tienda a comprar, porque no comemos, y a mí no me dejan pasar, yo por ser homosexual no me dejan pasar por donde están las mujeres (...) Antes de que pasen las mujeres, a nosotros (de la comunidad LGBTTTI) nos encierran (Hombre homosexual, S/E).

Una mujer transgénero mencionó que en ocasiones los oficiales le hablan con palabras obscenas, y que incluso “una vez un oficial (uno de los que andan de negro) mayor me dijo: ‘Pórtate bien que yo te puedo hacer feliz’” (Mujer trans, Tapachula).

La condición de género y de preferencia sexual no solo es motivo de discriminación por parte de los guardias hacia las personas detenidas, sino que se refuerza desde la misma institución. Así lo hicieron saber algunas de las personas entrevistadas pertenecientes a la comunidad LGBTTTI: “estar encerrado en un lugar que es como una celda, aislado por ser homosexual, es una discriminación”, inclusive mencionó que se les señala como si no fueran personas sino animales (Iztapalapa).

11. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LOS CENTROS DE DETENCIÓN MIGRATORIA

El derecho a solicitar asilo,⁸⁵ o la condición de refugiado en nuestro país, es un derecho humano que se encuentra establecido en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como en el art. 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁶

Con base en el monitoreo realizado en los centros de detención dependientes del INM, se realizaron un total de 74 entrevistas a personas privadas de su libertad en estaciones migratorias, de las cuales una veintena eran solicitantes de la condición de refugiado en México. Así mismo, como se señala y detalla en el capítulo de análisis jurídico de los resultados del monitoreo, se revisaron decenas de expedientes del PAM, muchos de ellos pertenecientes a personas solicitantes de la condición de refugiado, si bien no pudieron revisarse los expedientes de la COMAR que complementan los anteriores.

Una primera consideración que saltó en el monitoreo fue precisamente la valoración de la legalidad y efectos que tiene la privación de la libertad en el caso de las personas solicitantes de asilo. Al efecto, conviene considerar los estándares internacionales mencionados en capítulos anteriores, establecidos en los convenios internacionales de derechos humanos.

Por su parte, como desarrollo de los mismos, el ACNUR ha referido que “la privación de la libertad o el confinamiento dentro de un lugar cerrado donde al solicitante de asilo no se le permite salir a su voluntad, incluso, aunque sin limitarse, prisiones o instalaciones de detención, centros de recepción cerrados, instalaciones o centros de retención”⁸⁷ no es consistente con la protección a los derechos de las personas que solicitan la protección como refugiadas.

Es también, conforme al ACNUR y otros organismos de derechos humanos, inherentemente indeseable la privación de libertad y debe constituir, en todo momento, una medida excepcional, de ultima ratio, sujeta a la valoración individualizada de su necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en relación a un fin legítimo de los Estados. Esto a fin de que no sea violatoria de los derechos de legalidad y no arbitrariedad.

Con independencia del alcance y sentido interpretativo al principio y derecho de no sanción por ingreso o permanencia irregular de las y los refugiados (art. 31 de la Convención de 1951),

⁸⁵ Para efectos de este apartado, las personas solicitantes de asilo son entendidas como solicitantes de la condición de refugiado.

⁸⁶ Convención Americana de los Derechos Humanos, art. 22.7.; Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 14.; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967.

⁸⁷ Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención.

el tema de fondo es si el solicitante de asilo está siendo privado de facto de su libertad, si esta privación es legal y no arbitraria según el derecho internacional, y si esta detención y sus efectos permiten hablar de una debida protección y de un debido proceso para quien esté solicitando protección internacional.

Lo anterior nos lleva a fijar como primer hallazgo de la misión de monitoreo, como ya se ha señalado, **la presencia misma de las personas solicitantes de la condición de refugiadas en centros de detención migratoria** (que la normativa nombra oficialmente como EM y EP).

Aunque se han dado avances por parte del INM y la COMAR para garantizar el derecho a la libertad personal de las y los solicitantes de la condición de refugiadas, a través de la **implementación reciente de alternativas a la detención**, opción de muy reciente puesta en marcha cuando se realizó este monitoreo, la privación de libertad de personas solicitantes de asilo sigue siendo una realidad. Una situación sobre la que es relevante fortalecer los esfuerzos para terminar con la misma, a fin de evitar que esta población siga siendo identificada en las instalaciones del INM, así como tomar medidas que permitan su liberación con la mayor prontitud y celeridad y una adecuada protección e integración social, tras haber solicitado su reconocimiento como refugiadas.

Por otro lado, otro hallazgo importante que se documentó es que **muchas personas no reciben el trato y protección adecuada para poder solicitar la condición de refugiado con las debidas garantías o no tienen acceso a esta opción antes de su detención e ingreso en los centros**, ya sea porque no tuvieron oportunidad de acudir ante la COMAR de forma previa (solo hay tres oficinas en todo el país), desconocen su derecho a solicitar la condición de refugiadas en México o bien, enfrentan obstáculos, situaciones, disuasiones o desventajas que les impide hacerlo o terminar el procedimiento.

Por último, se enfatizan en este capítulo **otros hallazgos del monitoreo relativos a personas con necesidades de protección internacional distintas a quienes solicitan asilo, que deben tenerse muy en cuenta** e incorporarse para el mejoramiento de las condiciones y acceso a la protección y no retorno de esta población en centros de detención, en particular, por su derecho de solicitar el reconocimiento de víctimas o testigos de delito o la determinación como apátridas.

Consideramos muy importante en el monitoreo y en las recomendaciones verificar el acceso a la protección internacional con esta amplitud, pues observamos en general una deficiencia al interior de los centros para la identificación de personas que son sujetas de esta protección, de forma que se les pudiera canalizar con las instituciones y/u organizaciones adecuadas. Se observó que hace falta una **mayor capacitación para el personal** a fin de poder identificar a personas solicitantes de la condición de refugiado, así como para **brindar mayor información** con la claridad suficiente acerca del proceso y su solicitud y procedimiento ante COMAR, como se describe a continuación con mayor detalle.

11.1. Acceso efectivo al derecho a solicitar la condición de refugiado/a

11.1.1 Acceso a la información de la posibilidad de solicitar asilo

El primer obstáculo que enfrentan los solicitantes de asilo o con otra necesidad de protección internacional al momento en que ingresan a los centros de detención, de acuerdo a lo observado, revisado en los expedientes y conversado con las propias personas afectadas, es que **no se les brinda información de manera adecuada sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado**.

La Misión constató que este derecho es vulnerado de manera recurrente. Prácticamente la mitad de las personas en detención entrevistadas expresó no haber sido informada sobre el derecho a solicitar asilo ni menos sobre el procedimiento para efectuarlo.

De entre las personas que expresaron haber sido informadas sobre este derecho, la mitad de ellas se ubicaron en los centros de la ruta que comprende los centros de Tenosique, Palenque y Acayucan, donde la información les fue suministrada mayoritariamente por actores o personas distintas a los funcionarios del INM: ACNUR, COMAR, organizaciones sociales que entran a los centros u otras personas migrantes o solicitantes de asilo.

En general, en el resto de los centros monitoreados también se observó que son pocas las personas que son informadas por las y los funcionarios del INM sobre el derecho a solicitar la condición de refugiadas.

Dentro de los expedientes a los que se pudo tener acceso encontramos que, al ingresar las personas a los centros, se les hace una comparecencia o declaración y dentro de esta comparecencia se plasma que la persona ha sido informada sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado y que no es su deseo iniciar el procedimiento. Esta renuncia está señalada en todos los expedientes revisados prácticamente con las mismas frases y que encontramos escrita en formatos todavía sin cumplimentar.

Sin embargo, a partir de las entrevistas con las personas se constató que la transmisión de dicha información no está siendo efectiva y que por tanto **el INM no está cumpliendo con el deber de identificar a las personas que requieren protección como refugiadas** para proceder a canalizarlas adecuadamente, y aplicarles el **principio de no devolución**.

La información que reciben las personas en los centros de detención respecto a sus derechos y procedimientos, sean migratorios o de reconocimiento como refugiadas, es por tanto escasa, contradictoria o nula. Esto genera desánimo y angustia en las personas, máxime en aquellas que solicitan el reconocimiento como refugiadas. En estos casos, las personas perciben esa **falta de información como un mecanismo de disuasión utilizado por el INM para que abandonen su interés en solicitar la condición de refugiadas o desistan de sus procedimientos ante COMAR**.

También, dentro de los expedientes de uno de los centros monitoreados, encontramos información desactualizada sobre el derecho a solicitar asilo, ya que esta información corresponde a un folleto al cual hace referencia a la Ley General de Población, ley que hace más de seis años

ya no está vigente. Además, en algunos centros la información sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado esta visible al interior de las oficinas del personal del centro, donde la población migrante no tiene acceso.

No debe pasar inadvertido que **dicha información es** una de las garantías del debido proceso en los procedimientos del INM, así como **una obligación que de no cumplirse cabalmente puede generar la responsabilidad del Estado Mexicano por la devolución de personas cuya vida, seguridad o libertad se encuentren en peligro.**

Por ello es indispensable que el INM refuerce con su personal la importancia y deber de proveer dicha información a las personas presentadas en centros de detención migratoria y que los carteles sobre este derecho se coloquen en las zonas de dormitorios de la población y las áreas comunes.

11.1.2 Identificación de personas con necesidades de protección como refugiadas

Uno de los compromisos asumidos por México, tanto en la legislación migratoria como en instrumentos internacionales, es el de identificar a las personas con necesidades de protección. No obstante, identificamos en las visitas de monitoreo que **no existen mecanismos de detección de personas sujetas de protección internacional** por parte de los agentes del INM.

Las personas están siendo rechazadas en frontera y en aeropuertos según testimonios de personas migrantes afectadas y organizaciones de apoyo, donde son expulsadas sin información y sin actuaciones que permitan un análisis de la situación de cada persona para garantizar que no requiere de la protección como refugiada. Con lo anterior, se puede evidenciar que **el INM está violando el principio de no devolución.**

En algunos centros pudimos observar que dentro de los expedientes de cada persona hay un cuestionario con preguntas generales:

- ¿Por qué vino a México?
- ¿A qué se dedicaba en su país?
- ¿Cuántas veces se ha internado de manera ilegal?
- ¿Por dónde entro a México y fecha de ingreso?
- ¿Su ingreso fue de manera voluntaria?
- Cuando entró a México, ¿contaba con documento? Especificar tipo y número.
- ¿Cuál fue la ruta que siguió?
- ¿Qué medio de transporte utilizó?
- ¿Cómo conoció ese camino? ¿Por qué lo eligió, que otras opciones de camino conocía?
- ¿Alguien le ayudo a cruzar la frontera de México o le guío para agilizar su traslado?
- ¿Esa persona le pidió algo a cambio de ayudarlo?

- ¿Se ha internado de manera ilegal a Estados Unidos de América?
- Durante su estancia en México, ¿fue víctima de amenazas o engaños que pusieran en riesgo su vida o integridad física y mental?

De las preguntas anteriores se puede verificar que no hay ninguna pregunta para detectar si la persona está en riesgo en caso de ser devuelto a su país de origen. En ese sentido, es importante que el INM tome en cuenta que la norma general debe ser que cuando un extranjero manifieste que su vida está en riesgo en caso de devolución, las autoridades deben entrevistar a la persona a fin de que pueda exponer las razones que lo asistan en contra de la devolución y realizar una canalización inmediata a COMAR, sin mayor evaluación de que le va a pasar a la persona de ser devuelta a su país, pues el INM no es la autoridad competente ni tiene información al respecto que le permita tomar la decisión.

En el caso de niñas y niños se debe de anteponer siempre su interés superior en los términos previamente expuestos. El Estado mexicano tiene en estos casos una obligación todavía mayor de no devolver o expulsar a una persona menor de edad que solicita asilo o bien que manifieste que existe la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución, dejando la evaluación del caso a la COMAR y la protección del niño a las autoridades del DIF.

Frente a estas obligaciones, encontramos en cambio en muchos expedientes revisados, en particular en Tapachula, que la persona extranjera parece no mencionar temor alguno para su vida si es retornada en el momento de la verificación. Constan al respecto oficios dentro del PAM en los que la persona extranjera expresamente renuncia a su derecho a solicitar asilo y manifiesta no sufrir ningún riesgo. Sin embargo, en los expedientes pudo documentarse que cuando las personas son trasladadas a Tapachula, en cuestión de horas presentan escritos de su puño y letra relatando situaciones terribles ocurridas en su país y manifestando su amplio temor a perder la vida en caso de ser retornadas.

Esta realidad documentada evidencia, a juicio del Consejo, por un lado en negativo la falta de mecanismos de identificación de personas con temor a perder su vida en el país de origen de parte del INM y la falta de capacitación de su personal al respecto, pero por otro en positivo que cuando llegan las personas extranjeras a centros de detención donde hay información, presencia del ACNUR y de organizaciones de apoyo, sí logran manifestar su temor y acceder al procedimiento.

11.1.3 Acceso a un intérprete calificado

Contar con un traductor o intérprete profesional para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español, es un **derecho esencial dentro de los procedimientos migratorios y de reconocimiento de la condición de refugiado; en particular, en el caso del proceso de refugio**, pues la persona necesita narrar episodios de temor y tener la confianza de que se le está entendiendo y evaluando su necesidad.

La ausencia del mismo en el caso de personas con necesidades de protección internacional **obstaculiza tanto el acceso a la información sobre el derecho como la posibilidad de las personas de acceder al procedimiento y de contar con un debido proceso**, donde se pueda valorar fundadamente el temor que pueda tener a regresar. Su incumplimiento, por tanto, puede derivar en una nueva violación del principio de no devolución, pues va a impedir al Estado mexicano conocer en profundidad su situación de riesgo y evaluar a cabalidad si es necesario otorgarle algún tipo de protección.

Si bien cerca del 80% de las personas encuestadas hablaban español, no pasa inadvertido que existe una minoría importante de personas no hispanoparlantes que requieren de servicios de interpretación calificados tanto para acceder a la información sobre el derecho a solicitar la condición de refugiadas como al procedimiento respectivo. **El incremento de las solicitudes de asilo de personas de África, Asia y del Caribe no hispanoparlante en el último año hace todavía más importante el contar con un intérprete cualificado.** No consideramos adecuado que se hagan en estos casos las solicitudes en inglés o francés, como se documentó en varios casos, pues no es la lengua materna de los solicitantes ni del personal que efectúa la entrevista.

También es importante mencionar que **se identificaron personas indígenas de origen centroamericano que tienen un conocimiento insuficiente o en ocasiones nulo del idioma español y que, sin embargo, no están accediendo a servicios de interpretación en su idioma.** Se trata de personas que podrían necesitar protección internacional, pues provienen de lugares de Centroamérica especialmente afectados por el racismo, la violencia de género y la violencia social y política. En ninguno de los expedientes revisados ni en entrevistas efectuadas con esta población se pudo constatar que contaran con un/a intérprete en su lengua materna indígena.

11.1.4 Obstáculos y desincentivos para mantenerse en la solicitud de la condición de refugiado en México

Resulta de gran preocupación que, al tiempo en que funcionarias y funcionarios del INM no están garantizando el acceso a información sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado, en las diversas rutas se observara en forma recurrente que en ocasiones autoridades y funcionarios proveían a las personas detenidas información que las desincentivaban o amedrentaban; disuasión que tuvo como resultado en los casos documentados que desistieran de su voluntad de solicitar asilo no continuaran el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiadas, a pesar de haber accedido en un principio al mismo y habiendo narrado episodios graves de riesgo en su país.

Desde los testimonios obtenidos, las personas detenidas expresaban que aun cuando conocían sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado, agentes, oficiales u otros funcionarios del INM **los disuadían o intentaban disuadirlos de solicitar la condición de refugiados.** Ello con el argumento de que se quedarían encerradas por más tiempo, no serían reconocidas como refugiadas o les convenía más ser devueltas a su país para volver a intentarlo.

En esa línea, algunos funcionarios entrevistados constataron que tal situación se presenta con las personas alojadas y que ellas mismas, u otros funcionarios, han advertido a las personas de que permanecerán mucho mayor tiempo en alojamiento por solicitar la condición de refugiadas. Como expresan otros actores que proporcionan atención a las personas solicitantes de la condición de refugiadas, **la permanencia en centros de detención del INM es una circunstancia que por sí misma afecta en forma relevante la toma de decisiones de las personas que solicitan el reconocimiento como refugiadas:** “cuando están fuera, el 8% desiste; cuando están dentro, el 20% desiste”.⁸⁸

Si bien podría pensarse que las y los funcionarios proveen de dicha información sin intención de disuadir o amedrentar a las personas, más allá de su intención, dicha información tiene

88 Nota de Reunión. Organización civil entrevistada en Tapachula, Chiapas.

como efecto el desincentivar a las personas, por lo que el INM debe tomar medidas para evitar que su actuación tenga tales efectos.

No debe pasar inadvertido también el hecho de que las y los funcionarios del INM no deben emitir opiniones negativas sobre el mérito del caso de las personas que desean solicitar o solicitan su reconocimiento de la condición de refugiadas. Es decir, su deber de identificación de solicitantes de la condición de refugiados no implica expresar a las personas que no será reconocida como refugiada, pues no son la autoridad competente para realizar estas valoraciones ni tienen información suficiente al respecto.

Asimismo, el INM debe abstenerse de proporcionar información incorrecta a las personas sobre la relación del PAM, su detención y la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Concretamente, se tuvo conocimiento en algunos testimonios de migrantes y entrevistas a funcionarios de que en ocasiones se les manifiesta a las personas detenidas que su mal comportamiento puede afectar sus procedimientos de reconocimiento como refugiadas: “y desde que entran, señora, va a pedir COMAR, cuide a su niño, para evitar problemas, porque luego si se golpean, si se agreden... le va a afectar para COMAR, y también por las cámaras”.⁸⁹

11.1.5 Debido proceso y acceso a la justicia en caso de una negativa

Las garantías de debido proceso, expuestas en detalle en el capítulo de análisis jurídico,⁹⁰ deben igualmente garantizarse a cualquier persona que solicite la condición de refugiado, independiente también de su edad y condición de estancia en un país. En especial cuando alguien está solicitando protección, pues su vida puede depender de que tenga acceso o no a estas garantías.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el debido proceso legal es un derecho que se debe garantizar a toda persona, independientemente de su situación migratoria. El Estado debe garantizar que toda persona extranjera en situación irregular debe tener la posibilidad de hacer valer sus derechos en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables.⁹¹

Las personas solicitantes de asilo que se encuentren en centros de detención migratoria, deben tener derecho a las siguientes **garantías procesales mínimas:**⁹²

- (i) Recibir pronta y completa comunicación sobre cualquier orden de detención, junto con las razones que la motivan y sus derechos en relación a dicha orden, en idioma y términos que les sean comprensibles;
- (ii) Estar informados de su derecho a tener asesoramiento legal. Cuando fuera posible, deberían recibir asistencia legal gratuita;
- (iii) A que la decisión sea sujeta a revisión automática ante una instancia judicial

89 Entrevista con funcionario(a) del INM.

90 Ver Capítulo 4.

91 Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

92 Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo.

o administrativa que sea independiente de las autoridades que efectúan la detención. A esto deberían seguir revisiones periódicas sobre la necesidad de la continuidad de la detención, a las cuales el solicitante de asilo o su representante tendrían derecho a asistir.

- (iv) A cuestionar la necesidad de la privación de la libertad, ya sea personalmente o a través de un representante, durante la audiencia de revisión, y a rebatir cualquier fallo que se hubiera pronunciado. Tal derecho se extendería a todos los aspectos del caso y no simplemente a la discrecionalidad administrativa para detener.
- (v) A contactar y ser contactado por la Oficina local del ACNUR, comisiones nacionales de refugiados disponibles u otras agencias, y a un defensor. Debe facilitársele el derecho a comunicarse en privado con estos representantes, como así también los medios para hacer tales contactos.

En atención a lo anterior, es **importante recordar las carencias observadas en el monitoreo y ya señaladas en otros capítulos en el ejercicio de estas garantías**. Y en el caso de las personas solicitantes de asilo que están detenidas, una primera carencia es que **no se les entrega ninguna copia de su declaración o comparecencia** que se lleva a cabo por agentes del INM a su ingreso al centro.

También identificamos que a las personas adultas **no se les garantiza hacer una llamada gratuita**, tal y como lo establecen los derechos y obligaciones que les entregan a las personas en una hoja impresa. No se cuentan con libros de registro de llamadas gratuitas, si acaso solamente para personas menores de edad.

Pudimos constatar que en ningún centro de detención migratoria **se les garantiza el derecho a tener un representante legal, derecho básico del debido proceso pues permite a su vez ejercer otras garantías**; a los que tienen un representante legal les fue proporcionado por parte de una organización civil especializada allá donde pueden encontrar, o cuentan con un abogado particular cuyos honorarios tiene que abonar.

Además, tal como se destaca en el capítulo de acceso de las organizaciones sociales a las estaciones, estas entidades tienen dificultades para realizar este apoyo y con ello la persona necesitada de protección tiene dificultades para estar en comunicación con su representante.

Se documentaron casos donde una persona fue detenida a pesar de contar con medidas cautelares para no ser deportada, además de que a las personas solicitantes de asilo en detención no se les garantizaba en el momento del monitoreo el **derecho a contar con un documento de estancia por razones humanitarias** de acuerdo con la LM.⁹³

11.1.6 NNA solicitantes de la condición de refugiados/as

De acuerdo al marco normativo mexicano, se establece en el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que no deben ser privados de la libertad en estaciones migratorias, independientemente de que viajen solos o acompañados.⁹⁴

93 LM, art. 52 fracción V.

94 Art. 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

Durante el monitoreo pudimos observar que **el procedimiento de determinación del Interés Superior del Niño no se aplica a esta población** y que a pesar de que el INM ya estaba implementando un programa de alternativas a la detención para NNA no acompañados, dicho programa no beneficiaba a todos los NNA y pudimos constatar que la identificación y liberación oportuna de las personas solicitantes de la condición de refugiado no se llevaba a cabo.

Los NNA solicitantes de asilo siguen permaneciendo en detención por largos periodos. Además, quienes están acompañados por algún familiar (padre, madre, etc.), gozan de una alternativa a la detención de manera arbitraria y no se garantiza por igual. **Esta privación de libertad prosigue aunque sean trasladados a un albergue DIF, municipal, estatal o federal, pues la inmensa mayoría son a puerta cerrada y constatamos que los plazos de alojamiento allá son largos y de gran incertidumbre** para los y las niñas.

Por las entrevistas que se pudieron realizar a NNA durante el monitoreo y los testimonios al respecto de organizaciones de apoyo que encontramos en el trabajo, **observamos que las maniobras disuasorias antes mencionadas que en ocasiones se dan de parte de agentes del INM y otros actores públicos afectan especialmente a esta población infantil y adolescente.** Las estadísticas sobre el número de solicitudes de asilo de niños y niñas no acompañados no deja lugar al respecto por su bajo número en comparación con el número de adultos que solicitan, o por ejemplo con relación al número de niños/as centroamericanas que piden asilo en Estados Unidos y que necesariamente debieron atravesar territorio mexicano con el mismo temor.

Como ya se ha señalado en otros capítulos, **tampoco ayuda a promover que los niños y niñas con temor a regresar a su país soliciten asilo el hecho de que sean agentes de migración calificados, como OPI, quienes los representen** en sus diferentes comparecencias. Los OPI son agentes de control migratorio, que ejercen este cargo cuando no son OPI, a veces en el mismo día de trabajo y a ojos de los niños. **Tampoco ayudan las dificultades que encuentran las organizaciones de apoyo, documentadas durante el monitoreo, para representar o siquiera coadyuvar legalmente en estos casos de asilo de niños/as no acompañados/as** por los impedimentos que ponen al respecto algunas Procuradurías del DIF (ej.: procuradurías municipal y estatal del DIF en Tapachula).

11.2. Acceso efectivo a otras formas de Protección: razones humanitarias y apatridia

Para el Consejo **es importante recordar que existen en la legislación mexicana y en la internacional ratificada por el Estado mexicano, otras formas de protección distintas del estatus de refugio para personas migrantes** con diferentes necesidades.

Podemos recordar aquí la posibilidad, que establece la LM y que luego desarrolla su Reglamento, de obtener una regularización por razones humanitarias si una persona migrante ha sido víctima o testigo de un delito grave. O la posibilidad igualmente dispuesta en la Ley y Reglamento de migración de una regularización de las mismas características en caso de personas no retornables, sometidas a gran vulnerabilidad o si son niños sometidos a delitos graves.

cualquier otro centro de detención migratoria.

Asimismo es necesario mencionar aquí la obligación de protección que tiene el Estado mexicano, por los convenios internacionales que ha suscrito, cuando se trata de personas víctimas de tortura u otros tratos inhumanos o degradantes; cuando se es víctima de discriminación o de violencia de género, entre otras situaciones de afectación de delitos graves.

Lamentablemente, **al analizar en el monitoreo las posibilidades y procedimiento de acceso a estas otras formas de protección, se encontraron incluso más carencias que en el caso del acceso al procedimiento de asilo.**

Situaciones ya mencionadas como la falta de integración adecuada de expedientes conforme mandata la ley, las fallas en la aplicación de las reglas del debido proceso, la falta de información accesible al respecto, la falta de asistencia legal, impactan en la posibilidad de verificar, por ejemplo, cuándo a la persona migrante se le informó de sus derechos, o de saber cuándo se procedió a la notificación y atención consular.

Esto afectó a su vez a la posibilidad de la persona de solicitar algún tipo de protección, sea el reconocimiento de la condición de refugiado o alguna otra opción. Asimismo, expedientes revisados mostraban procedimientos administrativos migratorios resueltos en todas sus partes desde los primeros días de la interceptación de la persona, aunque la persona luego permanecía más tiempo en México hasta que se procedía a su retorno.

Prácticamente no encontramos un solo expediente en los diferentes centros de detención que integrara un procedimiento para reconocer a una persona como víctima de delito, y por tanto merecedora de la concesión de una situación de estancia por razones humanitarias. En los casos que se nos mencionó que la persona estaba en esta situación, en el expediente no se encontró ninguna referencia al procedimiento seguido para este reconocimiento.

Fueron también constantes las referencias de parte de agentes del INM, en particular en el norte del país, de que las personas migrantes, aun habiendo llegado al centro después de haber sido “rescatadas” de un operativo en casas de seguridad donde estaban recluidas, no habían querido realizar el trámite de razones humanitarias y prefirieron regresar a sus países. Una situación que entendemos puede ocurrir después de la dura experiencia vivida por muchos migrantes, pero **nada constatamos en los expedientes de que se les hubiera otorgado a estas personas las garantías y asistencia necesaria para poder optar por su derecho.** Esta situación afecta la persecución del delito que sufrieron, dejando así en impunidad a tratantes, traficantes y otros victimarios.

Tampoco encontramos evidencia –en la mayoría de los expedientes revisados– de canalizaciones hacia las autoridades encargadas de conocer de estos delitos. Si bien es cierto que en los expedientes obraba el cuestionario para detectar víctimas de delito, su aplicación –en un contexto de integración acelerada del procedimiento–, no pareciera ser el mejor mecanismo para la detección de estas personas que han sido víctimas de delito, máxime si tanto las leyes migratorias como la Ley General de Víctimas establece la prohibición de la revictimización de este sector en situación de vulnerabilidad.

Por último, destacar de las entrevistas realizadas a personas migrantes y organizaciones de apoyo, las **dificultades que encuentran para que una persona víctima o testigo de delito grave pueda ser protegida y regularizada.** Manifiestan obstáculos como el tiempo que se tarda el proceso, permaneciendo mientras tanto la persona afectada en detención; las dificultades para la calificación como delito grave de los hechos, complicada por las últimas reformas en el Código de Procedimientos Penales, sin que la LM exija esta gravedad, solamente el Reglamento;

y la discrecionalidad con que se resuelven estos casos por las Fiscalías o Procuradurías de los estados.

Menos todavía puede decirse de si existe la posibilidad o no para una persona migrante afectada de acceder a otras formas de protección mencionadas. **En ninguna de las entrevistas realizadas a agentes y oficiales del INM se nos pudo proporcionar un criterio claro de cuándo se aplica el concepto de vulnerabilidad.** Y en cuanto a la posibilidad de protección prevista en convenios internacionales aplicables en México, no encontramos mención alguna en los expedientes, ni en las preguntas a los agentes del INM ni información visible alguna en los centros de detención que hablara de esta posibilidad.

12. TRANSPARENCIA Y ACCESO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL A LOS CENTROS DE DETENCIÓN MIGRATORIA

Un elemento primordial para garantizar la observancia y vigencia de Derechos Humanos es la presencia de organizaciones sociales en el interior de los centros de detención. Mediante el monitoreo que realizan estos actores se puede dar cuenta de los mecanismos, situaciones y condiciones en que operan estos espacios y poder emitir propuestas y recomendaciones al Estado.

En el presente capítulo presentamos los resultados obtenidos en esta materia durante la misión de monitoreo. Para ello hacemos un recuento del marco normativo que rige el acceso de organizaciones a las instalaciones y ofrecemos estándares internacionales acompañados siempre de observaciones, entrevistas y testimonios de diferentes actores. El capítulo se complementa con un análisis derivado precisamente de nuestro acceso a los centros de detención, en el que nos percatamos de la existencia de una buena cantidad de servicios que son prestados por empresas privadas, tales como alimentación, limpieza, realización de kits de higiene, seguridad, transportación terrestre y área, por lo que cerramos la presentación evidenciando bajo qué condiciones, presupuestos y tipos de licitación el INM, como sujeto obligado⁹⁵ contrata los servicios de esas empresas para su operación cotidiana.

95 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Ley General disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 9, son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder los citados en el artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 1. es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por CPEUM y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley disponible en, disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/191978/LFTAIP_vi_30012017.pdf

12.1 El marco normativo actual sobre el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las EM, EP y garitas dependientes del INM

Si bien a partir del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se asume todo al ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como parte del orden jurídico interno y con ello deberían asumirse todos los estándares internacionales ya descritos, el marco normativo concretamente referido a las condiciones en las que las organizaciones sociales de defensa de las personas migrantes y refugiadas pueden acceder a los lugares de privación de libertad dependientes del INM, se rige esencialmente por tres textos: La LM⁹⁶ (publicada en el DOF el 25/05/2011 y cuya última reforma es del 21/04/2016), su Reglamento⁹⁷ (del 28/09/2012 con última reforma del 23/05/2014), y el Acuerdo por el que se emiten las NFEM del INM⁹⁸ (publicado en el DOF por la SEGOB el 08/11/2012).

Las normas refieren en todo momento a los términos “estaciones migratorias” y “estancias provisionales”, en ningún momento hace referencia a otros lugares de privación de libertad tales como puestos de frontera o las garitas existentes en muchos puntos de la carretera. El Reglamento de la LM describe más precisamente estaciones y tipos de estancias provisionales⁹⁹ que la Ley habilita en su artículo 106¹⁰⁰.

A la hora de realizar la labor de monitoreo y promoción de derechos en estas instalaciones, el rol que en principio la norma le atribuye a las organizaciones de la sociedad civil, se orienta someramente en los artículos 70 y 72 de la LM¹⁰¹, en los que se reconoce el derecho de toda

96 Consultar la LM en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_210416.pdf.

97 Consultar el Reglamento de la LM en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf.

98 Consultar las Normas en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012

99 Artículo 4.- Las Estaciones Migratorias son las instalaciones físicas que establece el Instituto y que cumplen con los requisitos previstos en el artículo 107 de la Ley para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular. En dichas instalaciones permanecerán aquellas personas extranjeras que dadas sus condiciones y circunstancias, estarán alojados hasta quince días hábiles, salvo los casos de excepción que prevé el artículo 111 de la Ley.

Artículo 5.- Las Estancias Provisionales son aquellas instalaciones físicas que el Instituto establece o habilita para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto sean trasladados a una Estación Migratoria o sea resuelta su situación migratoria en términos de la Ley y su Reglamento.

Dichas Estancias de acuerdo a sus características físicas se clasifican en: I. Estancias provisionales A, que permiten una estancia máxima de cuarenta y ocho horas, y II. Estancias provisionales B, que permiten una estancia máxima de siete días.

100 Artículo 106. Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes.

101 Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Artículo 72. La Secretaría celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

persona migrante a disponer de asistencia y representación legal, y se insta al INM a que establezca “facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio”. Así mismo se insta a la SEGOB a la coordinación institucional para “coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas”. Al respecto se insiste en el artículo 186 del Reglamento¹⁰², si bien no especifica el modo en el que se establecen estas colaboraciones entre Estado y sociedad civil organizada.

También, muy vagamente, puede interpretarse que la mención en el Reglamento¹⁰³ al principio de rendición de cuentas y apego a la transparencia, entre los que rigen el Servicio Profesional de Carrera Migratoria, afecta al rol de las organizaciones sociales frente a las funciones del INM.

Más concretamente en lo referido a las estaciones migratorias, la Ley obliga en su artículo 107 a que estas permitan el acceso de representantes legales, personas de confianza, asistentes consulares, Comisión Nacional de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil.¹⁰⁴

El Reglamento establece en su artículo 224 que las personas integrantes de organizaciones de la sociedad civil podrán ingresar a las estaciones migratorias o estancias provisionales “para realizar visitas a personas extranjeras o llevar a cabo actividades extraordinarias”, y deja para una futura disposición administrativa de carácter general por parte de la SEGOB, el estipular cuáles son los requisitos, el modo de autorización y las condiciones en las que las organizaciones y otros actores efectuarán el ingreso a los centros.¹⁰⁵

102 Artículo 186. La Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad, con el objeto de mejorar la condición de los migrantes con independencia de su situación migratoria y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

103 Artículo 12-E. Adicionalmente a los principios establecidos en el artículo 22 de la Ley, el Servicio Profesional de Carrera Migratoria se regirá por los siguientes principios: [...] IX. Rendición de cuentas. Apego a la transparencia a fin de contribuir a que el Instituto esté abierto al escrutinio permanente de la sociedad y de los usuarios de sus servicios.

104 Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos: [...] VIII. Permitir el acceso de representantes legales, o persona de su confianza y la asistencia consular; IX. Permitir la visita de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables. En caso de negativa de acceso, ésta deberá entregarse por escrito debidamente fundado y motivado. [...] El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables.

105 Artículo 224. Previo cumplimiento de los requisitos, autorización de la autoridad migratoria y en los horarios establecidos al efecto, podrán ingresar a las estaciones migratorias o estancias provisionales, las siguientes personas: I. Familiares y personas de la confianza de las personas extranjeras; II. Representantes legales; III. Representantes consulares; IV. Integrantes de asociaciones religiosas; V. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil; VI. Integrantes de organismos internacionales; VII. Servidores públicos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; VIII. Servidores públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y IX. Personas físicas y miembros de instituciones académicas.

Las personas señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII de este artículo podrán acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales para realizar visitas a personas extranjeras o llevar a cabo actividades extraordinarias. Las personas físicas y miembros de instituciones académicas podrán acceder a las mismas para realizar actividades de estudio o investigación.

La Secretaría determinará los requisitos, horarios y condiciones que deberán cumplir las personas señaladas en este

Finalmente, dicha disposición administrativa toma forma en el “Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración” de la SEGOB, publicado en el DOF el 8 de noviembre de 2012, norma que regula todas las situaciones y cuestiones referidas a los centros de detención migratoria. Su artículo 24 establece el derecho de las personas ingresadas en las estaciones migratorias y estancias provisionales a ser visitadas por representantes de organismos no gubernamentales,¹⁰⁶ y después el Capítulo VI, “Del ingreso a las Estaciones Migratorias” regula el modo en el que estos representantes pueden acceder a los centros.¹⁰⁷

Previamente al acceso, las organizaciones sociales han de inscribirse en el Directorio de Ingreso Autorizado a Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales (art. 34), para lo cual se presentará ante el INM una petición formulada, acreditación de la situación migratoria de las personas representantes de las organizaciones que sean extranjeras, descripción de las actividades previstas a realizar en el centro, y acreditación de inscripción en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. El artículo 35, otorga al INM la facultad de autorizar el ingreso en 15 días hábiles tras la solicitud –por un año de vigencia–, o denegarlo incluso por silencio administrativo sin dar fundamentos. Subsiguientes artículos regulan el ingreso de forma análoga para entidades religiosas y académicas.

Una vez autorizado el acceso de la organización social, sus representantes efectúan el ingreso debiendo presentar identificación oficial que se canjea por un gafete, registrar su visita en el libro de gobierno del centro, someterse a una revisión física, “la cual se llevará a cabo por personal del Instituto o de seguridad de su mismo sexo, a fin de evitar el ingreso indebido de sustancias, materiales u objetos no autorizados”, y eventualmente en la primera visita, ser fotografiadas o dejar las huellas digitales (art. 33). **El artículo 37 prohíbe el acceso de las organizaciones sociales al área de alojamiento en los centros, y les limita a un área designada para las visitas a los detenidos.**

El artículo 43 de la Norma prevé la posibilidad de suspender, negar o cancelar el acceso de representantes de organizaciones autorizadas, en estos supuestos:

- I. Se suspenderá cuando se presente una situación que ponga en riesgo inminente la seguridad de las personas en la Estación Migratoria o Estancia Provisional;
- II. Se negará cuando:
 - a) Haya intentado introducir algún objeto, material, o sustancia prohibidos;
 - b) No cumpla con los requisitos señalados en el presente Capítulo;
 - c) El alojado del que se trate, rechace la visita;
 - d) El alojado que se pretende visitar se encuentre separado temporalmente de la población, salvo en los casos en que reciba la visita de su representante legal o Representante Consular;

artículo para acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales, mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

106 Artículo 24.- Las personas extranjeras presentadas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales tendrán los siguientes derechos: [...] IX. Comunicarse vía telefónica con la persona que solicite en el momento de su puesta a disposición de la autoridad migratoria. Las comunicaciones subsecuentes se realizarán conforme a los horarios establecidos para ello; [...] XV. Ser visitado por su cónyuge o concubino, familiares, representante legal, Representante Consular, autoridades competentes, representantes de organismos no gubernamentales, y ministros de culto acreditados en los términos del presente instrumento, siempre que lo autorice expresamente; [...]

107 Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012.

- e) Pretenda ingresar bajo el influjo de bebidas embriagantes, y
- f) Agreda física o verbalmente al personal asignado al control de ingreso de la Estación Migratoria o Estancia Provisional.

III. Se cancelará cuando:

- a) Realice una actividad distinta para la cual fue autorizado;
- b) Ponga en riesgo la integridad física de las personas, las instalaciones o seguridad de la Estación Migratoria o Estancia Provisional;
- c) Reincida en la conducta e intención de introducir algún objeto, material o sustancia prohibidos;
- d) Sea sorprendido en las áreas exclusivas de alojamiento de personas extranjeras;
- e) Con su conducta, se ponga en riesgo la seguridad de las instalaciones o la integridad de los alojados, o
- f) Se acredite por cualquier forma llevar a cabo actividades de lucro relacionadas con los alojados, sea cual fuere la naturaleza, origen, causa, efecto o circunstancia de tales actividades.

La Norma establece por lo tanto los supuestos para rechazar el ingreso de una organización social a una estación migratoria, pero no determina qué órgano toma la decisión (si bien cabe suponer que es el INM) ni cuál es el procedimiento para recurrir la decisión.

12.2 Qué dictan los estándares internacionales sobre el acceso de las organizaciones

Atendiendo a la cuestión evaluada en este capítulo, conviene subrayar dos instrumentos fundamentales, vinculados el uno con el otro, mencionados ya en el capítulo de estándares internacionales aplicables y determinantes para garantizar el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad, entre ellos el de poder ser asistidas y acompañadas en sus procesos y la posibilidad de un monitoreo independiente de los centros donde están reclusas: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹⁰⁸ y su protocolo facultativo (OPCAT).¹⁰⁹

Este protocolo habilitó la creación del SPT¹¹⁰ en el marco de las Naciones Unidas. El SPT está compuesto por personas representantes de la sociedad civil y la academia, elegidos democráticamente por los Estados firmantes del Protocolo, y entre su mandato está el visitar los lugares mencionados en el artículo 4¹¹¹ y hacer recomendaciones a los Estados Parte en cuanto

108 Consultar <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D4.pdf>.

109 Consultar: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D7.pdf>.

110 Consultar: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>.

111 Artículo 4. 1. Cada Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 2. A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual

a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El OPCAT también insta a los Estados Parte a implementar un Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP)¹¹², que en el caso de México depende de la Tercera Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en cierta manera es quien asume las facultades del SPT a nivel nacional, incluyendo las de acceder y monitorear los lugares de privación de libertad, incluyendo los centros de detención de personas migrantes, esto es estaciones migratorias, estancias provisionales y garitas. “Directrices relativas a los mecanismos

El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. Este mismo tipo de proceso debe emplearse en la selección y el nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deben ajustarse a criterios hechos públicos (Directriz 16).

Más ampliamente, el Manual para la Implementación del OPCAT,¹¹³ editado por la APT y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), especifica en lo relativo a los mecanismos nacionales de prevención que “los miembros del MNP deben ser representativos de la sociedad en general en términos del equilibrio de géneros y la representación de minorías étnicas y grupos minoritarios”, recomienda recurrir a un equipo externo de representantes de la sociedad civil, peritos especialistas en monitoreo de lugares de privación de libertad, derechos humanos, atención de salud y administración de justicia. Así mismo y **según el manual, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave en la labor del MNP** incluso cuando no participan formalmente en la implementación de su mandato. **Las organizaciones de derechos humanos, academia, y las asociaciones de grupos vulnerables constituyen importantes fuentes de información y están en una buena posición para transmitir hallazgos y recomendaciones. El MNP debe considerar el desarrollo de un contacto periódico y ad hoc con las organizaciones de la sociedad civil activas en el campo de la privación de libertad a fin de facilitar la consulta y discusión formal e informal.**

Es importante destacar el enfoque preventivo de la labor de monitoreo de centros de detención para migrantes del MNP, el SPT y la sociedad civil en torno a la identificación y análisis de los factores que pueden aumentar o disminuir directa o indirectamente el riesgo de tortura y otros malos tratos. **El monitoreo busca mitigar sistemáticamente o eliminar los factores de riesgo y reforzar los factores protección y las salvaguardias de los detenidos, por lo que es una de las medidas más eficaces no solo de la prevención de la tortura, abusos y violaciones de derechos humanos pero también de la identificación de otras problemáticas relacionadas con la gestión y administración de los centros de detención migratoria.**

También en el marco del Sistema de Naciones Unidas se ha pronunciado el ACNUR respecto al acceso a los centros de detención migratoria. En sus “Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención”¹¹⁴, resaltamos

no pueda salir libremente.

112 Consultar la web del MNP de México en: http://www.cndh.org.mx/Mecanismo_Nacional_de_Preencion_de_la_Tortura.

113 Consultar el manual en: http://www.apt.ch/content/files_res/OPCAT%20Manual%20Spanish%20Revised2010.pdf.

114 Consultar las directrices en:

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244>

la Directriz 10:

La detención debe estar sujeta a vigilancia e inspección independiente.

Para asegurar que los sistemas de detención migratoria cumplan con los principios jurídicos internacionales, es importante que los centros de detención de migrantes estén abiertos al escrutinio y monitoreo de órganos e instituciones nacionales e internacionales independientes. Esto podría incluir visitas periódicas a los detenidos, respetando los principios de confidencialidad y privacidad, o visitas de inspección sin previo aviso. En consonancia con las obligaciones de los tratados y las normas pertinentes de protección internacional, debe hacerse posible el acceso del ACNUR y otros organismos internacionales y regionales pertinentes con mandatos relacionados con la detención o el trato humano. También deben facilitarse el acceso a la sociedad civil y las ONG con funciones de monitoreo, según proceda. La evaluación y monitoreo independiente y transparente, son facetas igualmente importantes de todo programa alternativo.

Puede concluirse en lo relativo a los estándares internacionales que vinculan detención migratoria con acceso de la sociedad civil, con este compendio de intervenciones de distintos órganos en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, donde queda clara y legitimada la posibilidad de las organizaciones sociales de realizar labores de monitoreo y promoción de derechos en los centros de detención migratoria:

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria,¹¹⁵ 18/12/1998:

38. Las organizaciones no gubernamentales especializadas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los representantes legales deberían tener acceso a todos los lugares de detención, en particular las zonas de tránsito en los puertos y aeropuertos internacionales.

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria,¹¹⁶ 28/12/1999:

Principio 10: Se autorizará el acceso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, si procede, las organizaciones no gubernamentales competentes a los locales de detención.

Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura,¹¹⁷ 17/12/2002:

f) La inspección sistemática de los lugares de detención, en especial cuando se realiza como parte de un sistema de visitas periódicas, constituye una de las medidas preventivas más eficaces contra la tortura. Debería autorizarse a ONG independientes el pleno acceso a todos los lugares de detención, incluidas las celdas de las comisarías, los centros de detención preventiva, las instalaciones de servicios de seguridad, las zonas de detención administrativa, las dependencias de detención de los establecimientos médicos y psiquiátricos y las prisiones, a fin de supervisar el trato que se da a las personas y las condiciones de detención de estas. Durante las inspecciones, debería permitirse que los miembros del equipo de inspección hablen en privado con los detenidos. El equipo debería también presentar informes públicos de los resultados de la investigación.

¹¹⁵ Consultar el informe en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/052/05/PDF/G9805205.pdf?OpenElement>.

¹¹⁶ Consultar el informe en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/165/73/PDF/G9916573.pdf?OpenElement>.

¹¹⁷ Consultar el informe en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/160/52/PDF/G0216052.pdf?OpenElement>.

Además, deberían establecerse órganos oficiales para llevar a cabo las inspecciones, como equipos formados por miembros de la judicatura, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, abogados defensores y médicos, así como expertos independientes y otros representantes de la sociedad civil. Debería permitirse a los mediadores de las instituciones nacionales de derechos humanos acceso a los lugares de detención a fin de supervisar las condiciones de esta. Debería permitirse al Comité Internacional de la Cruz Roja acceso a los lugares de detención, cuando lo solicite. Debería asimismo permitirse a las ONG y otros órganos de supervisión acceso a los establecimientos estatales no penales que cuidan de las personas mayores, los enfermos mentales y los huérfanos, así como a los centros de reagrupación de extranjeros, incluidos los solicitantes de asilo y los migrantes.

Informe presentado por la Relatora Especial para Trabajadores Migrantes¹¹⁸, 30/12/2002:

74. Los gobiernos deberían contemplar la posibilidad de abolir progresivamente toda forma de detención administrativa.

75. Cuando no sea posible tomar esta medida de inmediato, los gobiernos deberían adoptar disposiciones para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la privación de libertad, y en particular:

[...]

i) Velar porque los migrantes sometidos a detención administrativa sean alojados en establecimientos públicos destinados específicamente a ese fin o, cuando no sea posible, en instalaciones diferentes de las destinadas a los detenidos por delitos penales. Los representantes del ACNUR, el CICR, ONG y las diferentes religiones deberían tener acceso al lugar de detención.

[...]

k) Velar por que el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión se aplique a todos los migrantes que se encuentran en detención administrativa. Entre los Principios se cuentan el ofrecimiento de un examen médico apropiado con la menor dilación posible y atención y tratamiento médico gratuitos cada vez que sea necesario; el derecho a obtener, dentro de los límites de los recursos disponibles si se trata de fuentes públicas, cantidades razonables de materiales educacionales, culturales y de información; la organización de visitas regulares de los lugares de detención por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención o prisión, y dependientes de esa autoridad, a fin de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos pertinentes.

Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura,¹¹⁹ 23/12/2003:

43. Con respecto al acceso al mundo exterior, el Relator Especial reitera que se debe permitir a las personas privadas de libertad tener contacto con sus familiares, abogados y médicos, y recibir visitas periódicas de ellos y, si lo permiten los reglamentos de seguridad, con terceros, como organizaciones de derechos humanos u otras personas de su elección. De conformidad con el principio 19 del Conjunto de Principios sobre la Detención, el acceso al mundo exterior

¹¹⁸ Consultar el informe en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/162/58/PDF/G0216258.pdf?OpenElement>

¹¹⁹ Consultar el informe en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/173/30/PDF/G0317330.pdf?OpenElement>.

solo podrá ser denegado por condiciones o restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho. El Relator Especial observa que dicho acceso no solo constituye una garantía básica para impedir los incidentes de tortura y otras formas de malos tratos, sino que también forma parte del derecho a la familia y a la vida privada consagrada en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A la luz de la interpretación dada por el Comité de Derechos Humanos en la Observación general N° 16, “la injerencia autorizada por los Estados solo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto”.

Asociación para la Prevención de la Tortura, Informe de Conclusiones principales de un estudio mundial sobre 30 años de prevención de la tortura, 2016:

Para ser eficaces y desempeñar un papel esencial en la mejora de las prácticas de la detención, los órganos de monitoreo deben ser independientes y contar con las cualificaciones, los recursos adecuados y las y los monitores deben estar protegidos contra cualquier forma de represalia o sanción. Las personas privadas de libertad, que proporcionan información a los órganos de monitoreo, a menudo también corren un gran riesgo de ser víctimas de represalias. Las y los monitores siempre deberían tener esto en cuenta y aplicar el ‘principio de no hacer daño’ para mitigar este riesgo.

En definitiva, los órganos competentes de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, detención arbitraria, tortura y derechos de las personas migrantes y organizaciones internacionales con la misma perspectiva, concluyen en la importancia de que **los Estados deben respetar, facilitar y promover el acceso a los centros de detención de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes en la materia, con fines de atención a las personas privadas de libertad, defensa jurídica y monitoreo de la situación de los propios centros, aplicando un enfoque preventivo** que puede ayudar decisivamente a reducir los elementos de riesgo que ponen en cuestión el trato, los derechos y garantías fundamentales afectadas de las personas migrantes internas en las estaciones migratorias, estancias provisionales y otros lugares donde puedan permanecer privados de libertad. Igualmente, enfatizan que **el acceso se dé a todas las áreas donde existan personas privadas de libertad sin hacer ninguna restricción** al respecto, así como también sobre la importancia de que **la decisión de autorizar el acceso a OSC sea tomada por un órgano independiente del responsable de los centros de detención.**

12.3 Hallazgos de la Misión sobre el acceso a los centros

Es pertinente dejar asentado una clara **diferencia en torno al acceso real y adecuado de las organizaciones a las estaciones migratorias y los mecanismos establecidos para acceder a este beneficio.** Al respecto de este punto conviene precisar que, aunque existen requisitos puntuales emitidos por la autoridad migratoria sobre la base de la normativa descrita, estos resultan ser las más de las veces instrumentos que terminan burocratizando y con ello dificultando el acceso a organizaciones para brindar el acompañamiento a las personas migrantes en detención. Además de que, en los casos documentados y conocidos, este acceso no es pleno y tiene limitaciones en materia de apoyo y acompañamiento a las personas privadas de la libertad.

Destacan **dos tipos de patrones en la presencia de organizaciones en los centros de detención:**

- De un lado se encuentra la situación que guardan las estancias denominadas provisionales que suelen ser espacios reducidos e improvisados, donde constatamos que es muy limitado y a veces nulo el acceso para las organizaciones.
- En cambio, en las estaciones denominadas concentradoras, es más frecuente la presencia de las organizaciones; destaca incluso la presencia de diferentes organizaciones de defensa de las personas migrantes que se encuentran ubicados en el mismo municipio o en municipios cercanos a dichas estaciones, aunque con acceso limitado a las instalaciones y a la población interna.

Ahora bien, la nula, poca o un poco frecuente presencia de organizaciones no es sinónimo ni expresión de que existan garantías y condiciones para el trabajo de estas por el limitado acceso. Efectivamente, cuando no existe presencia se corre el riesgo de incurrir en arbitrariedades, malos tratos o naturalizar las magras condiciones de operación de estos centros.

Cuando existe la presencia de organizaciones, es importante dejar asentada la falta de condiciones para que estas puedan realizar su trabajo. Prácticamente **en ninguno de los centros se garantizan condiciones de privacidad para que las personas en detención puedan entablar diálogos, exponer su situación y lograr una orientación completa sobre su situación y posibilidades de acción.** Este es un aspecto de vital importancia, pues en ocasiones la sola presencia de agentes o guardias de seguridad inhibe cualquier tipo de denuncia.

Se constató igualmente falta de claridad y confusión en el alcance de estas restricciones y su generalidad, pues encontramos en el monitoreo, y así se nos expuso por organizaciones sociales consultadas en diferentes zonas, **criterios diferentes para permitir un acceso limitado o pleno según qué tipo de organización se trate, predominando un acceso pleno si es una entidad que realiza apoyos asistenciales y un acceso limitado cuando son organizaciones que realizan labores de apoyo legal y psicológico.**

Tampoco existen en estos casos mecanismos que permitan sostener por la autoridad migratoria una retroalimentación con las organizaciones y establecer un plan de acción para atender las deficiencias que los centros guardan. Esta situación de poca o nula interacción entre autoridades y funcionarios responsables de los centros de detención se generaliza pues tampoco hay constancia de la existencia de diálogo, socialización en torno a mecanismos, procedimientos o situaciones que son identificadas por las organizaciones en su interacción con las personas en detención.

Conviene además precisar que no existe un acceso pleno a los miembros de las organizaciones en los diferentes espacios que tienen las instalaciones de las estaciones migratorias, en particular si realizan labores de promoción de derechos humanos y orientación legal y/o psicológica. Hecho que como constatamos en nuestras visitas de verificación, por ejemplo, en Iztapalapa y Tapachula, las organizaciones que realizan trabajo de asistencia legal requieren tener el nombre de personas migrantes concretas para entrevistarse con ellas, en espacios destinados a tal fin y sin acceso pleno a todas las instalaciones para interactuar con la población.

De esta manera se hace sumamente complejo conocer de primera mano la realidad que viven las personas que ocupan dichos espacios, por ejemplo, en torno a la existencia de cuartos de aislamiento, algunos denominados de “tratamiento especial”, o la sobrevigilancia que se guardan en algunas áreas, violentando a toda costa el principio de intimidad personal, o las condiciones y porciones que guardan los alimentos.

Delicada es la situación encontrada en centros de detención monitoreados como el de Villahermosa, en las que los funcionarios a cargo, a pesar de tener el oficio que garantiza a las organizaciones el acceso a las instalaciones, aplican de manera radical la literalidad de dicho documento afirmando que el espacio al que podrían acceder se circunscribía a un espacio administrativo del centro distinto en cada visita, sin siquiera poder interactuar con alguna de las personas migrantes detenidas. En ese sentido, una de las deficiencias claramente encontradas en el documento emitido por la autoridad migratoria se encuentra en su respuesta confusa para las organizaciones, pues en él se afirma que la organización en representación de una o dos personas, podrá ingresar solo a los espacios asignados para la visita por el funcionario o agente a cargo, sin mayor detalle.

Por otro lado, conviene hacer la referencia de que al ingresar a la estación migratoria, cualquiera que esta sea, difícilmente se le informa a la persona detenida de la posibilidad de comunicarse con personas o entidades de su confianza, entre las que se podrían encontrar las organizaciones de la sociedad civil. **Del total de los entrevistados, alrededor del 55% refirió que el personal del INM no le informó por escrito, en un idioma de su comprensión, que tiene derecho a comunicarse con una persona de su confianza o con un representante legal.** Recordemos que muchas organizaciones defensoras de personas migrantes están plenamente facultadas para tener la representación legal de estas últimas.

Finalmente conviene hacer la precisión que aparte de las organizaciones de la sociedad civil que realizan visitas a las estaciones migratorias, hay la presencia de órganos descentralizados del gobierno como es la CNDH y de organismos internacionales como el ACNUR.

Respecto a la CNDH, a propósito de la misión efectuada por este Consejo, damos constancia de haber coincidido y conversado en diferentes escenarios con personal de la Comisión. Si bien, el personal de esta institución realiza visitas periódicas a los centros migratorios en función de la observancia de los derechos humanos y la petición de vigencia de los mismos mediante recomendaciones, aproximadamente el **57% de la población entrevistada refirió no haber tenido contacto con algún miembro de su personal.** Los migrantes que afirmaron haber tenido contacto con la Comisión Nacional dijeron que el motivo de este fue con fines informativos, es decir, se dialogó con ellos a fin de ofrecerles información u orientación.

Por otro lado, cabe mencionar que hasta hoy solo conocemos de una acción de monitoreo en estaciones migratorias que la CNDH haya realizado en el marco de sus funciones del MNP que preside desde la Tercera Visitaduría.

En el caso de las visitas que realiza el ACNUR, conocimos que son varias a la semana y son efectuadas, entre otros objetos, para difundir el derecho de asilo, identificar posibles solicitantes de la condición de refugiado o personas en necesidad de protección internacional e informar acerca de las posibilidades de solicitar asilo en México entre los detenidos.

Por último, **un hallazgo positivo del monitoreo en las diferentes rutas fue constatar que en aquellos centros donde existe una presencia constante de organizaciones sociales realizando labores de apoyo, el cumplimiento de las normas y prácticas de atención e información a las personas migrantes es más amplio y efectivo.** Es el caso del centro de detención de Saltillo, donde la presencia semanal de la Casa del Migrante era referida de manera constante por el personal del INM en sus entrevistas con el Consejo, como un aliciente para avanzar en el respeto a los derechos de la población y como aportadora de propuestas para la mejora de la instalación.

En cambio, en los centros de detención donde no se tuvo conocimiento de experiencia alguna

de presencia o monitoreo de organizaciones sociales, por ejemplo en el caso de Monterrey, Villahermosa o Reynosa, fue donde se encontraron las peores condiciones de vida y de debido proceso, y un discurso de los agentes migratorios y de seguridad privada sin apenas formación en derechos humanos.

12.4 Transparencia y rendición de cuentas

En 2014, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, publicado en febrero de 2016, dio a conocer la evaluación de los resultados obtenidos por el INM respecto a su desempeño y gastos relativos a sus labores con flujos migratorios regulares e irregulares. En ese sentido la ASF detectó varias deficiencias en los procesos de regulación, control, verificación y protección, aunado a la falta de protocolos de actuación y señala “(...) pone en situación de vulnerabilidad a los flujos migratorios regulares e irregulares que ingresan, transitan, permanecen o pretenden salir del territorio nacional, y en riesgo el respeto de sus derechos humanos independientemente de su situación migratoria”. Y entre los hallazgos más importantes en materia de transparencia, se encuentran las **“inconsistencias en los registros de información de las visitas de verificaciones migratorias realizadas y programadas; la falta de acceso a información; la falta de registro del total de quejas presentadas ante su Órgano Interno de Control; escasa o nula información acerca de los servicios que se ofrecen en estaciones migratorias”**.¹²⁰

Con el objetivo de captar la mayor información posible referente a las licitaciones públicas, para la contratación del servicio de alimentación se buscó en el sitio web del INM información acerca de las convocatorias de las licitaciones públicas y sus respectivas actas de fallo de la licitación para la contratación del servicio para algún ejercicio fiscal, y no se encontraron resultados para tales rubros. No obstante, sí se lograron resultados en la web, pero únicamente la convocatoria del ejercicio fiscal 2010 del servicio de alimentación para los extranjeros asegurados en la “Estación Migratoria Siglo XXI”, teniendo como monto mínimo del servicio \$4.660.342,00 y máximo de \$11.650.855,00 pesos MXN; en tanto que el servicio de alimentación para los extranjeros asegurados en la “Estación Migratoria del Distrito Federal” para el mismo ejercicio, se expresa un monto mínimo para tal servicio por \$ 2.454.453,88 y un máximo de \$6.136.134,70 pesos MXN y de lo anterior, no se encontraron más resultados similares de años anteriores, posteriores o los del ejercicio fiscal actual.

Asimismo, se buscó en el mismo sitio del INM información relativa a las licitaciones del servicio de transporte vía terrestre de extranjeros a su disposición y no se obtuvieron resultados con el motor de búsqueda del sitio; sin embargo, sí se obtuvieron resultados con el buscador web para el ejercicio fiscal 2010 de la convocatoria¹²¹ (alojada en el sitio web del INM) y del acto de fallo emitida para esa licitación pública emitida por la Subdirección de Recursos Materiales del INM.¹²²

¹²⁰ “Inconsistencias en el desempeño y gasto del Instituto Nacional de Migración”. Comunicado conjunto disponible en, <http://us7.campaign-archive2.com/?u=300e7ac6c945b1cff1e9f93e5&id=19be7394f0>.

¹²¹ Convocatoria para la licitación pública nacional mixta No. 04111002-004-10 para la contratación del servicio de transporte vía terrestre de extranjeros a disposición del INM, para el ejercicio presupuestal disponible en, http://www.inm.gob.mx/static/Licitaciones_e_Invitaciones/Licitaciones/2010/INM-N-CA-04111002-004-10_Bases.pdf.

¹²² Acta que se formula en cumplimiento del artículo 37 de la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público (...) de la licitación pública nacional mixta No. 04111002-004-10 disponible en, http://www.inm.gob.mx/static/Licitaciones_e_Invitaciones/Licitaciones/2010/INM-N-CA-04111002-004-10_Fallo.pdf.

El artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública enuncia que:

En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas (...).

De conformidad a las atribuciones del Instituto, específicamente las relativas a la vigilancia de la entrada y salida de personas al territorio nacional, el tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros; conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la LM y en su Reglamento; presentar en las “estaciones migratorias” o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameritan conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando, en todo momento sus derechos humanos; coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional.

Una vez seleccionadas algunas de las atribuciones relativas al manejo y operación de los centros de detención, y tomando en consideración el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública sobre la aplicabilidad de obligaciones comunes en materia de transparencia, llevamos a cabo una revisión en la página web del Instituto con el objeto de realizar un análisis puntual, teniendo como resultado los hallazgos que a continuación se presentan:¹²³

Tabla 4. Obligaciones de transparencia comunes en página web del INM (con base en sus atribuciones)

XXVI. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.	Sin disponibilidad en página web, ni enlace externo.
XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos.	Sin disponibilidad en página web, ni enlace externo.

¹²³ La selección de las fracciones se realizó con base en la Tabla de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia comunes de los sujetos obligados del ámbito federal, en términos del último párrafo del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública disponible en, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459567&fecha=03/11/2016.

XXVIII. La información sobre los resultados de los procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida*. De las adjudicaciones directas**.	Sin disponibilidad en página web, ni enlace externo.
XXXII. Padrón de proveedores y contratistas.	Sin disponibilidad en página web, ni enlace externo.

Es importante considerar que la información no disponible en la web o el sitio del INM puede obtenerse mediante solicitudes de información pública, teniendo las respuestas de conformidad con los plazos y términos establecidos de la ley aplicable; sin embargo, hay información que sí podría estar disponible a fin de garantizar mecanismos efectivos de transparencia que deben difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia. Por lo que, derivado del análisis anterior se sostiene que, **con base en los atributos de la información y accesibilidad, la información del INM no cumple con las características de veracidad, confiabilidad, oportunidad, congruencia, integralidad, actualidad, accesibilidad y comprensibilidad que la legislación nacional impone.**¹²⁴

¹²⁴ De las licitaciones públicas. 1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo; 2. Los nombres de los participantes o invitados; 2. El nombre del ganador y las razones que lo justifican; 4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución; 5. Las convocatorias e invitaciones emitidas; 7. El contrato y, en su caso, sus anexos; 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda; 9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable; 10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva; 11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración; 12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados; 13. El convenio de terminación y 14. El finiquito.

**De las adjudicaciones directas. 1. La propuesta enviada por el participante; 2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo; 3. La autorización del ejercicio de la opción; 4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos; 5. El nombre de la persona física o moral adjudicada; 6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución; 7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios y obra; 8. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados; 10. El convenio de terminación y, 11. El finiquito.

De conformidad con el Sexto lineamiento del Capítulo Primero de los Lineamientos técnicos generales para la publicación homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016.

13. CONDICIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL INM

El presente apartado se construye a partir de los hallazgos relacionados a las condiciones de trabajo en que se encuentran los empleados de las estaciones migratorias en México.

Durante las visitas que el CCINM realizó a las estaciones migratorias se entrevistó a un total de 56 trabajadores. El análisis realizado en el presente capítulo toma los diferentes perfiles laborales, las funciones, responsabilidades, marcos operativos y relaciones jerárquicas, además de la percepción que tienen los empleados con respecto a las personas migrantes, impacto psicosocial institucional, todo ello desde los procedimientos de actuación de los custodios y jefes de turno; médicos y psicólogos dentro de los centros de detención migratoria.

Para una mayor comprensión, hemos organizado dichos hallazgos según los temas abordados en las entrevistas realizadas al personal de la siguiente manera: marco jurídico que debe regir las relaciones laborales; funciones, responsabilidades y marcos operativos; capacitación; relaciones laborales al interior de los centros; sistema disciplinario para las personas detenidas y la perspectiva de los trabajadores con respecto a las personas migrantes; e impacto psicosocial institucional.

13.1 Marco jurídico que regula las relaciones de trabajo al interior de las EM

Las relaciones de trabajo de los trabajadores del INM, así como sus condiciones de trabajo, se encuentran reguladas por diversos ordenamientos jurídicos. Al ser trabajadores al servicio del Estado, las relaciones laborales se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que, entre otras cosas contempla el tipo de trabajadores (base y de confianza) y contrataciones, la duración de la jornada de trabajo, así como las prestaciones a las que tienen derecho tales como aguinaldo, capacitación, vacaciones, licencias, entre otras.

Dentro de la administración pública, cada secretaría de Estado cuenta con sus propios reglamentos internos, los cuales describen su composición orgánica. Estructuralmente, el INM es un órgano administrativo desconcentrado, el cual, además de observar la LFTSE, dentro de sus relaciones laborales también aplicará lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo de la SEGOB.

Para su funcionamiento y operatividad el INM cuenta con delegaciones y subdelegaciones federales, delegaciones y subdelegaciones locales en las entidades federativas, las cuales ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que determine el Comisionado mediante acuerdo que deberá publicarse previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, dentro de las relaciones de trabajo que se establecen al interior del INM se encuentran aquellas relacionadas al servicio profesional de carrera, regulado asimismo por la LM, el cual de acuerdo al art. 12-a de su Reglamento tiene por objeto “promover la profesionalización de los servidores públicos del Instituto, a partir de acciones destinadas a fomentar su estabilidad,

desarrollo y mejora en su desempeño laboral para elevar la calidad de su trabajo y fortalecer la eficacia y eficiencia institucional”.

Las personas que laboran para el INM son servidores públicos, la responsabilidad que derive de su actuación podrá sancionarse laboral y administrativamente, para lo cual se podrá aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Asimismo, en caso de que de la actividad realizada se desprenda la probable comisión de un delito, los trabajadores podrán ser sujetos de responsabilidad penal aplicando en consecuencia el Código Penal Federal.

Aunado a lo anterior, y considerando que los trabajadores del INM son funcionarios públicos, las acciones u omisiones que realicen en el desempeño de su trabajo pueden ser sujetas de investigación por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando se presuma la posible violación de uno o varios derechos humanos.

13.2 Funciones, responsabilidades y marcos operativos.

De acuerdo a la LFTSE, por trabajador se entiende “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales” (art. 3°). Los trabajadores pueden ser de confianza o de base.

Asimismo, el art. 12 de la misma ley señala que los trabajadores prestarán sus servicios a la dependencia para la cual sean contratados, con base en un nombramiento que deberá ser expedido por el funcionario facultado para extenderlo.

Los nombramientos deberán contener por lo menos:

- 1.El nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador o trabajadora
- 2.Los servicios que deban prestarse, los cuales se determinarán con la mayor precisión posible;
- 3.El carácter del nombramiento, el cual puede ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- 4.La duración de la jornada de trabajo;
- 5.El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- 6.El lugar en que prestará sus servicios.

Es decir, los nombramientos dan certeza jurídica a los trabajadores: por un lado, en cuanto al tipo y duración de la relación de trabajo y, por otro, en cuanto a las prestaciones y funciones que deberá realizar.

Los elementos que deben considerarse en el nombramiento tienen que ver con identificar el perfil general del trabajador a contratar y, una vez contratado, identificar de manera puntual los servicios que deba prestar y el lugar en donde deberá llevar a cabo sus servicios, los cuales se determinarán con la mayor precisión posible. También debe definirse el carácter del

nombramiento, el cual puede ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o temporal; identificar la duración de la jornada de trabajo y el salario de acuerdo a ley, así como el respeto al pago de jornadas extras y demás prestaciones que habrá de percibir como trabajador. Igualmente, es importante definir los tiempos de licencias y descanso del mismo.

De la información obtenida en las 56 entrevistas realizadas a empleados de las estaciones migratorias (custodios y jefes de turno; médicos, psicólogos y trabajadores sociales) encontramos lo siguiente: la mayoría de los empleados manifestó que existió un proceso de selección y contratación. El personal contratado bajo el régimen de honorarios –principalmente personal médico–, refirió que sus responsabilidades estaban definidas en dicho contrato.

El personal de base, por su parte, señaló que no conocían ningún documento específico en el que se encontraran definidas sus funciones y responsabilidades dentro de los centros aunque, expresaron, “debe existir”. Por un lado, el personal de mandos medios –jefes de turno, por ejemplo–, refirió que sus funciones están contenidas en las NFEM del INM. Personal de menor rango expresó que no hay una definición clara de sus funciones. Nos llamó la atención escuchar la constante referencia a la figura de “a todo servicio”, que implicaba estar a disponibilidad del área que requiriera su trabajo. En estos casos, los trabajos eran muy diversos y no siempre correspondían al perfil profesional del trabajador. Un psicólogo, por ejemplo, además de las labores propiamente terapéuticas, debía desarrollar labores administrativas y encargarse de la biblioteca.

Casi la totalidad de los trabajadores afirmó que al ser contratada no recibió una inducción para el ejercicio de sus funciones; más bien, se había entrenado en el trabajo. Al respecto, había opiniones variadas. Algunas personas consideraban que esta forma de entrenamiento había sido adecuada para ellas, mientras que otras refirieron haber tenido dificultades para aprender y asumir sus variadas responsabilidades. La falta de inducción, en general, dificultó al principio la comprensión de las labores que les correspondía realizar de acuerdo al puesto para el que fueron contratadas.

Las labores realizadas al interior de los centros se desarrollan con base en las necesidades del servicio, y son variables. En la mayoría de los casos, nos comentaron que esto se debía a que la carga de trabajo que había en el centro era desproporcionada para el tamaño del personal que ahí labora. Esta situación se agravaba cuando un puesto había quedado vacante y el personal debía realizar trabajo extra para suplir al personal faltante.

Todas estas situaciones de variación y sobrecarga en el trabajo tienen efectos adversos en el desempeño del personal, pues pueden llevar a la ineficacia en el desarrollo de sus funciones, además de dificultar la profesionalización en las labores sustantivas de sus puestos.

13.3 Capacitación

Entre los derechos que tienen los trabajadores se encuentra la capacitación. Si bien la LFTSE no hace mención expresa sobre este tema, es importante señalar que la Ley Federal del Trabajo (LFT), de aplicación supletoria, señala:

...es de interés social promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que estas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones (art. 3°).

Además, señala que son obligaciones de los patrones, entre otras, proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores (art. 132, fracción XV). La capacitación o el adiestramiento deberán permitir elevar el nivel de vida de los trabajadores, su competencia laboral y su productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o la mayoría de sus trabajadores.

Al respecto, el Reglamento Interior de la SEGOB señala que los titulares de los órganos administrativos desconcentrados, como es el caso del INM, tienen, entre otras, las siguientes facultades:

XII. Aprobar la contratación y adscripción del personal a su cargo y los programas de desarrollo y capacitación, de acuerdo con las necesidades del servicio (...)

En el mismo sentido, las Condiciones Generales de Trabajo (CGT) de la SEGOB establecen que:

Art. 88. El Titular, dentro del marco establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantendrá de manera activa un Programa Institucional de Capacitación acorde a las necesidades existentes en la materia, que redunde en la superación profesional y técnica de los trabajadores e incrementen sus conocimientos y habilidades para el desarrollo de las funciones asignadas. Las acciones que formulen en materia de capacitación estarán vinculadas con el procedimiento de promociones a los trabajadores.

Asimismo, el art. 89 del mismo ordenamiento señala:

Las acciones de capacitación y desarrollo contemplarán la totalidad de puestos de base que existan en la Secretaría, de acuerdo al catálogo de Puestos vigente, y comprenderán de manera general dos vertientes:

I. Capacitación para el trabajo: acciones tendientes a incrementar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones; y

II. Capacitación para el desarrollo: conjunto de acciones encaminadas a incrementar los conocimientos y eficiencia de los trabajadores con el objeto de prepararlos para la obtención de puesto de mayor jerarquía.

El Programa Institucional de Capacitación y Desarrollo de Personal se realizará conforme a lo que se establece en el Reglamento de Capacitación y Productividad.

En relación con este derecho, las entrevistas realizadas mostraron que los trabajadores no reciben una capacitación periódica. A pesar de ello, un número significativo de personas mencionó haber recibido capacitación sobre los derechos de las personas migrantes o la realidad migratoria de la región, expresando que la última charla había sido de seis a ocho meses atrás. En algunos centros se realizan procesos de retroalimentación en charlas con perspectiva de derechos humanos, con el fin de que el personal la comprenda y la ponga en práctica.

Una minoría de los entrevistados expresó haber recibido capacitaciones para el manejo de situaciones de crisis. Sin embargo, hubo trabajadores que llevan dos años laborando que señalaron no haber recibido ninguna capacitación.

Hay quienes han tenido la experiencia de recibir capacitación cada tres meses, abordando temas relacionados con la administración. No hubo un solo caso que mencionara una capacitación en torno al establecimiento de las condiciones para que ellos puedan brindar mejor atención a las personas detenidas.

Algunos señalaron que la edad del personal es un elemento que condiciona el acceso a capacitación. Han observado que aquellos que tienen mayor edad, o una vida laboral más larga dentro de la institución, ya no son tomados en cuenta para ser capacitados. Algunos trabajadores mencionaron que sus superiores les expresaron que las capacitaciones no son realmente necesarias, ya que en algún momento iban a ser reasignados a otro puesto.

La escasa capacitación en temas específicos de sus puestos de trabajo, o en temas que mejoren sus capacidades para brindar una adecuada atención, limita su desarrollo profesional y puede dificultar la debida diligencia en sus labores, además de repercutir en sus posibilidades de obtener un puesto de mayor jerarquía.

Ningún trabajador manifestó conocer programas para la actualización en el trabajo a realizar cuando se dictan nuevos procedimientos o protocolos. Esto fomenta el desconocimiento de procedimientos relativos a los cargos, lo que incrementa el riesgo de cometer faltas o incluso realizar una atención deficiente a las personas detenidas. La mayoría coincidió en la necesidad de ser actualizados en nuevos protocolos y procedimientos, aunque refieren que la difusión de la información pertinente para sus trabajos no llega hasta ellos.

Muchos de los trabajadores entrevistados expresan la necesidad urgente de que sus funciones se aborden con claridad y que se les proporcione una capacitación continua y una actualización inmediata cuando se den cambios en sus funciones de atención a las personas detenidas.

Tampoco reportaron capacitación para atender eventualidades y emergencias. Ello ha provocado que, en caso de que algo imprevisto suceda, el personal se haya visto obligado a tomar decisiones y a ejecutar acciones improvisadas. Tal situación los puede colocar en riesgo de que, al buscar resolver una problemática específica, cometan una violación a los derechos humanos que se traduzca a su vez en una falta administrativa o inclusive en un delito, provocando con ello que sean sancionados e incluso pierdan su trabajo.

13.4 Relaciones laborales al interior de los centros

Durante las entrevistas realizadas al personal de los centros hicimos preguntas concretas sobre los siguientes temas:

- Mecanismos de comunicación entre superiores y subalternos.
- Apertura de comunicación entre empleados y superiores, esto es, si es tomada en cuenta la opinión de los trabajadores o no.
- Conocimiento de sus obligaciones y aquellas acciones consideradas como faltas.
- Existencia de un sistema de disciplina ante esas acciones.
- Si existe algún tipo de temor hacia sus superiores, si han recibido malos tratos por parte de ellos, si han sido controlados en exceso o intimidados por la institución.

De las entrevistas realizadas apreciamos que la relación que los trabajadores mantienen con su superior afecta el compromiso que tienen con la institución; es decir, cuando el superior mantiene una buena relación con el trabajador subalterno, este se ve mayormente comprometido con el trabajo asignado. En la mayoría de los casos, las personas entrevistadas reportaron tener una buena relación con sus superiores. Sin embargo, hubo al menos tres casos en los que

las personas reportaron haber tenido conflictos serios con sus jefes. Los conflictos afectaron adversamente sus condiciones de trabajo, principalmente en cuanto a la asignación de labores y el acceso los recursos necesarios para llevar a cabo su función.

El personal no conoce documento alguno que contemple el mecanismo de comunicación con sus superiores. La mayoría de los trabajadores expresó que la comunicación con sus superiores se lleva a cabo de manera verbal, por vía telefónica y mediante el uso de "WhatsApp". Al comunicarse de esta manera no queda constancia de las instrucciones que el superior dirige hacia su subordinado.

Como una buena práctica, en algunos centros los mandos superiores llevan a cabo reuniones periódicas con el personal para comentar situaciones particulares y compartir ideas y propuestas para atenderlas. En estas reuniones también es posible comentar sobre necesidades particulares que algún trabajador tenga para llevar a cabo su labor de mejor manera.

A la pregunta sobre lo que constituye una falta en el desempeño de su trabajo, el personal manifestó tener un conocimiento parcial sobre las conductas que se consideran formalmente como faltas y las consecuencias en las que pueden incurrir en caso de que comentan alguna. Algunos comentaron que, de cometerse alguna falta, el Órgano Interno de Control del INM sería la instancia facultada para sancionar al trabajador. En los casos que conocían, las sanciones consistieron en suspensión temporal de la función.

Por otro lado, una minoría de trabajadores manifestó sentirse controlada por sus superiores, debido a que vigilan la información que difunden o con quiénes se relacionan. Excepcionalmente, reportaron haber recibido amenazas de despido sin comprender el motivo.

13.5 Sistema disciplinario para las personas detenidas y perspectiva de los trabajadores con respecto a las personas migrantes

En relación a este tema, hacemos alusión a las garantías de derechos humanos que establecen los marcos de protección internacional, en razón a los tratos degradantes de las que pueden ser víctimas las personas migrantes que se encuentran al interior de los centros de detención, y sobre todo la necesidad de poseer un capital humano al interior que esté sensibilizado y asuma la protección de las personas detenidas. Al respecto, nos preocupó escuchar a algunos elementos del personal operativo decir que desconocen que entre sus responsabilidades se encuentran las de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas detenidas. Incluso, algunos de ellos expresaron que las personas detenidas deben obedecer de manera estricta lo que ellos dicen, ya que son la autoridad. Y, por el contrario, algunos custodios son empáticos con las personas detenidas y les brindan información sobre sus procesos.

El personal entrevistado expresó que no existe un sistema disciplinario para las personas detenidas, pero sí hay una serie de normas al interior del centro. El personal que tiene el primer contacto con las personas detenidas les explica de manera breve lo que pueden hacer y lo que no deben hacer, de acuerdo con las normas de las instalaciones. Cuando las personas detenidas llegan a tener comportamientos agresivos e irrespetuosos –debido en gran parte a las tensiones desarrolladas durante los operativos y traslado al centro–, la acción disciplinaria que

implementa el personal es limitar el uso de televisión, radio y algunas actividades recreativas. El problema con hacer esto es que afectan también a personas que han permanecido en calma. En particular, entre el personal de vigilancia, en varios casos escuchamos que “los castigos quedan a discreción de los encargados”.

En relación con diversas situaciones que se han presentado en los diversos centros de detención, como pleitos y fugas, o cualquier otra eventualidad, indagamos sobre los protocolos de actuación para los casos de emergencia. Sin excepción, nos dijeron que no los conocían y mencionaron que el procedimiento consiste en informar al superior y este determinaría, en cada caso, la ruta a seguir. Nadie ha recibido entrenamiento sobre la manera de actuar frente a estas situaciones, aunque un mínimo porcentaje mencionó que conoce principios de primeros auxilios y que los podría utilizar si fuera necesario. Todos coincidieron en que es importante ser capacitado para situaciones emergentes e inesperadas, que debería hacerse constantemente.

Ante la pregunta sobre cómo proceden en casos de intento de suicidio, nadie conocía que existiera un procedimiento a seguir.

Durante las entrevistas, preguntamos a los trabajadores si creían que las personas detenidas tenían los mismos derechos que ellos. En su mayoría respondieron que sí, por ser todos seres humanos. Al mismo tiempo, nadie tenía claridad sobre lo que significa llevar a cabo su trabajo con una perspectiva de derechos humanos.

13.6 Impacto psicosocial institucional

De acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), serán considerados como riesgos del trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo. Por su parte, es obligación de las dependencias y entidades públicas realizar acciones de carácter preventivo con objeto de disminuir la incidencia de las enfermedades y accidentes del trabajo, obligación que para su cumplimiento coordinará con el ISSSTE, a través de la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

De las entrevistas realizadas y de lo que observamos en las visitas, podemos afirmar que el trabajo que se realiza al interior de los centros de detención migratoria tiene un impacto psicosocial, no solo en las personas detenidas sino también en los trabajadores. El estrés adquirido por el trabajo que se realiza, las jornadas que se cubren y el ambiente laboral, entre otros, pueden rebasar el espacio laboral y tener repercusiones en las relaciones familiares de los trabajadores.

Observamos de manera reiterada que los trabajadores se quejaban de jornadas excesivas de trabajo, sobrecarga laboral y bajo control sobre las diversas situaciones que se les presentaban en el trabajo diario. La combinación de estos factores puede producir una afectación personal y provocar problemas de salud física y mental. Los entrevistados señalaron que hay muy poco personal para la cantidad de personas detenidas en los centros, por lo cual no se les puede dar una buena atención. No están conscientes de que se tomen medidas especiales cuando el centro excede su capacidad instalada.

Ante la pregunta sobre si ha cambiado su manera de relacionarse con otras personas, la mayoría de los entrevistados consideró que no ha habido cambios; sin embargo, consideran que sí observan un desgaste físico.

Respecto a la forma en que se ve afectado su estado de ánimo en general y al grado de satisfacción con el trabajo, encontramos la concurrencia de estados de ánimo positivos y negativos. Al lado de la tristeza y el agobio, por ejemplo, están la alegría y la satisfacción. El cansancio y el agobio fueron relacionados con la cantidad de horas de trabajo que cubren, que incluye turnos de fin de semana, escasos días de descanso y situaciones de tensión relacionadas con las características de su labor. A su vez, hay un esfuerzo por parte de los trabajadores por tratar de llevar un grado de armonía en sus relaciones laborales.

Encontramos que el personal no cuenta con herramientas que le permitan tomar medidas de prevención ante las consecuencias físicas y psicológicas que pueda desencadenar el trabajo que realizan; tampoco cuentan con prácticas de autocuidado.

Es importante que tanto el personal de custodia como el personal que tiene una atención más directa puedan ser formados, capacitados tanto para realización profesional como para cumplir con el objetivo de brindar una atención humana, de respeto e integridad de las personas detenidas.

Es en razón a ello que encontramos la necesidad urgente de que los cargos superiores sean igualmente capacitados para crear una dirección más sólida y confiable en las estaciones migratorias y para que los trabajadores subalternos u operativos tengan el mismo mensaje claro para la atención a favor del bienestar de las personas detenidas.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que exponemos en este apartado se derivan de los hallazgos encontrados en las visitas a los centros de detención migratoria del INM y del análisis de esta información. Son expuestas bajo un enfoque de derechos humanos basado en los estándares internacionales que existen en la materia.

Desde el Consejo Ciudadano del INM apelamos a considerarlas partiendo del principio *pro personae* en cuanto a la aplicación e interpretación de las normas que se ajustan a las distintas temáticas y situaciones que aquí se exponen, donde se deberá otorgar la protección más amplia mediante la ejecución de las normas que más favorezcan a las personas migrantes.

Igualmente, apelamos a la capacidad del CCINM de continuar con las facilidades y el acceso a la información de interés público y de primera fuente, para seguir trabajando en el marco de sus atribuciones, a fin de que pueda: emitir opiniones sobre la política migratoria, formular propuestas de acciones específicas para promover, proteger y defender los derechos humanos de las personas migrantes y, proponer acciones de cooperación, coordinación y concertación entre el INM y otros actores relevantes.¹²⁵

Es así que desarrollaremos las recomendaciones que nos parecen más acordes a la realidad observada y que consideramos que el INM estaría en posibilidades de asumir mediante la toma de acciones puntuales y coordinadas al interior de su propia estructura institucional. Igualmente, proponemos otras recomendaciones que implican la coordinación y colaboración de esfuerzos con otras instituciones del Estado pero también con organizaciones de la sociedad civil (OSC), organismos internacionales y otros actores especializados en temas en los que se identificaron necesidades específicas.

A continuación exponemos las recomendaciones según el contenido temático de los capítulos del informe: análisis jurídico, condiciones materiales, seguridad privada, el trato a las personas detenidas, salud; niñas, niños y adolescentes; género y diversidad, personas solicitantes de la condición de refugiado y en necesidad de protección internacional y finalmente, condiciones laborales del INM.

Cabe mencionar que el INM tuvo a bien reaccionar ante las recomendaciones más urgentes emitidas en el informe preliminar de este monitoreo, mediante la toma de algunas medidas de corto y mediano impacto, sin embargo, estas aún no han sido verificadas por el Consejo Ciudadano, pero dan muestra de la disposición para mejorar las condiciones de las personas detenidas en los centros migratorios.

125 Art. 12. Atribuciones del Consejo. Lineamientos Internos del CCINM. 11 de marzo de 2014.

Capítulo 4. Análisis jurídico del procedimiento administrativo aplicado a personas migrantes privadas de la libertad

- *Para atender adecuadamente la necesidad de protección y no detención, siguiendo las normas internacionales que regulan los derechos y obligaciones de las personas migrantes y refugiadas, ratificadas por el Estado mexicano...* se solicita y se muestra toda la disposición a colaborar en la implementación de un programa integral e interinstitucional de alternativas a la detención, que permita a las personas y familias vivir en libertad su PAM, contar con todo el acompañamiento necesario para regularizar su condición migratoria, así como un seguimiento posterior, de cara a su integración local.
- *En cumplimiento de la normatividad nacional e internacional...* se solicita evitar en todo caso la práctica de mantener a las personas detenidas por plazos prolongados, que deterioren su salud física o mental o menoscaben su dignidad o integridad.
- *Para evitar vulneraciones al principio de no devolución y que se ponga en riesgo de esta forma la vida de las personas migrantes detenidas y que pudieran ser retornadas...* Es necesario intensificar la formación y definición de procedimientos entre los y las agentes del INM y personal de apoyo en los centros de detención migratoria, para que puedan cumplir su deber de identificar a las personas que requieren protección y procedan a su canalización a la Institución competente.
- *Para cumplir con este deber de identificación...* se considera imprescindible contar con folletos y otro tipo de mecanismos orales, escritos y audiovisuales que permitan informar de manera adecuada y accesible sobre su derecho a solicitar la condición de refugiado, su regularización o alguna otra forma de protección a la persona o familia detenida:
 - » Asegurando que las personas detenidas comprendan sus derechos, la forma de ejercerlos y las normas que deben respetar.
 - » Evitando de parte del INM y otras fuerzas de seguridad de apoyo manejar información desactualizada.
 - » Incluyendo en los cuestionarios que se realizan a las personas detenidas preguntas claras y accesibles que permitan detectar si están en riesgo en caso de ser devueltas a su país de origen; si cumplen con alguna de las opciones de regularización previstas en la Ley; o si tienen la posibilidad de recibir protección por alguna otra causa.
- *Por constituir la detención migratoria una privación de libertad, medida equiparable a quienes están sujetos a procedimientos penales y, por los efectos profundamente dañinos a la salud física y mental de la persona...* se solicita:
 - » Se realicen todos los pasos del PAM en un tiempo prudente para que la persona pueda expresar su opinión y necesidades;
 - » Informando cada paso a la persona, de manera accesible y comprensible;
 - » Permitiéndole contar con una persona u organización de apoyo que la asista o represente;

- » Proporcionándole siempre una copia de todas las declaraciones o acciones que se realicen en el marco de su PAM;
- » Y sin utilizar formatos preestablecidos.
- *Para asegurar la transmisión de información de los pasos del PAM de manera comprensible a las personas que no hablan español como primer idioma y ante la presencia cada vez más frecuente de personas migrantes que hablan un idioma diferente... es necesario que el INM cuente con intérpretes capaces de traducir en el idioma natal de la persona y de forma comprensible, la información que las personas tienen derecho a recibir sobre su procedimiento. Sin anteponer otros idiomas, como el inglés y el francés, a la interpretación.*
- *Para cumplir con la obligación legal de integrar el expediente del procedimiento en tiempo y forma... se solicita:*
 - » Se integre siempre con el nombre y teléfono de la(s) persona(s) que señale como su(s) representante(s) legal(es),
 - » Se ordene de forma que pueda registrarse el seguimiento del caso entre unas delegaciones y otras, incluso entre subdelegaciones de un mismo estado, cuando la persona sea trasladada de un centro a otro,
 - » Cuando se dé este traslado, se envíe también el expediente completo, de manera que la persona pueda conocer todo el procedimiento que le afecta y que quien le preste asistencia pueda realizarla con toda la información necesaria.
- *Para que una persona migrante trasladada de un centro de detención a otro pueda ejercer y conocer todos sus derechos... se solicita se realice por el INM este traslado mediante un mecanismo de registro y documentación riguroso y eficiente.*
- *Para que existan las garantías mínimas de debido proceso que requiere todo proceso de asilo y de reconocimiento como refugiado... además de todo lo ya mencionado, consideramos imprescindible avanzar en el cumplimiento de las siguientes recomendaciones:*
 - » Que la persona migrante reciba desde el momento de la verificación, pronta, accesible y completa comunicación sobre las razones de su detención y sus derechos en relación a dicha orden, en idioma y términos que le sean comprensibles;
 - » Informar inmediatamente a la persona de su derecho a tener asesoramiento legal, proporcionándole datos de contacto de organizaciones y representantes legales que gratuitamente puedan prestarle este apoyo;
 - » Realizar todas las gestiones posibles para lograr que las instituciones públicas que prestan asistencia legal gratuita puedan colaborar en materia migratoria y tengan la formación adecuada para desarrollar este servicio.
 - » Realizar reformas legislativas que permitan que la decisión sobre la deportación o retorno esté sujeta a revisión automática ante una instancia judicial o administrativa que sea independiente de las autoridades que efectúan la detención.

- » Garantizar y respetar el derecho de la persona afectada a cuestionar la necesidad de la privación de la libertad, ya sea personalmente o a través de un representante, durante la audiencia de revisión, y a rebatir cualquier decisión que se pronuncie en su procedimiento migratorio con la que esté en desacuerdo. Sin que se penalice este derecho a disentir con una prolongación de los plazos de privación de libertad.
- » Garantizar su derecho a contactar y ser contactado de manera privada por organismos internacionales, comisiones nacionales y estatales de derechos humanos, organizaciones especializadas en el apoyo a personas refugiadas o con un defensor público, en cualquier momento del procedimiento.
- *Para asegurar la debida protección de la niñez y la adolescencia migrante que es objeto de un PAM... se solicita:*
 - » Establecer un procedimiento claro e interinstitucional de determinación del Interés Superior del Niño o la Niña, que permita definir de manera multidisciplinaria, con opinión del niño o niña afectada, y sin predominio de quienes ejercen el control migratorio, la decisión a tomar en cada caso y las acciones encaminadas a su protección integral.
 - » Permitir que organizaciones de apoyo y defensores/as públicos puedan representar a los y las niñas en el PAM, o al menos coadyuvar en el mismo en colaboración con la Procuraduría de la niñez competente, sin que esta labor de asistencia la presten los OPI, sobre quienes recae un conflicto de intereses con el niño o niña en detención.
 - » Evitar que los NNA migrantes sigan permaneciendo privados de libertad por largos periodos, tanto los no acompañados/as como quienes están acompañados por algún familiar (padre, madre, etc.), sea en una EM o albergue DIF; gozando siempre de una alternativa a la detención que no sea a puerta cerrada y donde existan procesos de acompañamiento integral para cada niño, niña o adolescente.
 - » Evitar por completo la detención de NNA, de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional e internacional de protección de la niñez, por la afectación que supone el encierro y la imposibilidad de tener una cotidianidad de vida adecuada para el niño o niña. Eliminar la posibilidad de habilitar como EM un albergue DIF, al permitir esta opción la existencia de plazos prolongados de privación de libertad para niños o niñas.
- *Para permitir que personas detenidas que llevan muchos años residiendo en México o tienen un vínculo familiar con alguna persona mexicana puedan regularizar su situación y no ser retornadas... se solicita pueda contar el INM con mecanismos accesibles y comprensibles de información a estas personas sobre las alternativas que tienen para la regularización de su estancia, evitando así su detención, y que se inicie de inmediato su proceso de regularización. Eliminar la imposición de multas que limiten el acceso a esta regularización, cuando haya involucrados niños o niñas; personas que ganen el salario mínimo o menos; o exista una situación de vulnerabilidad o precariedad acreditada.*
- *Para asegurar que la persona detenida no pierda sus pertenencias... se solicita se*

adopte un mecanismo de resguardo efectivo y transparente de sus pertenencias si son trasladadas a otro centro de detención migratoria en México o si ya van a ser retornadas, pudiendo estas personas comprobar en todo momento que sus pertenencias viajan en los mismos vehículos y que están completas, y siéndoles entregadas completas al momento de llegar a su destino.

- Para que las personas migrantes afectadas por abusos de autoridad o alguna otra irregularidad puedan ejercer su derecho a la queja o petición... se solicita proveer a todas las estaciones y estancias de un buzón de quejas visible y accesible para todas las personas detenidas, proporcionando a las personas los formatos correspondientes, de acuerdo con el art. 13 del Acuerdo por el que se emiten las NFEM.
- Para garantizar que se preste una atención consular adecuada y protectora de cada uno/a de sus connacionales... se solicita al INM permita a los representantes consulares poder ejercer sus acciones con la debida privacidad y tiempo suficiente para prestar una asistencia individualizada; y a los gobiernos de los países de origen, que aporten los recursos suficientes para tener más representaciones consulares en el país y que cada una de ellas cuente con el personal suficiente para realizar con tiempo y debido proceso su asistencia a connacionales detenidos.
- Para apoyar en el cumplimiento de todos los derechos, propuestas y garantías mencionadas... se solicita al INM y otras autoridades competentes permitan a las personas migrantes contar con la información accesible y contactos de organizaciones de derechos humanos acreditadas y que prestan servicios gratuitos. Permitir a estas organizaciones tener un acceso adecuado y amplio a los centros de detención para ejercer su labor de defensa y promoción de derechos, proveerles de las instalaciones adecuadas, garantizando la privacidad para prestar este servicio con un diálogo abierto y dispuesto con las autoridades para avanzar en el respeto a los derechos de todas las personas afectadas por el control migratorio.

Capítulo 5. Condiciones materiales

- Crear un mecanismo para evaluar y dar seguimiento a las condiciones de los centros migratorios en general, que considere tanto las condiciones materiales y estructurales como el trato a las personas detenidas.
- Evitar en todo momento el hacinamiento en todos los centros de detención migratoria temporales y provisionales, lo que implica incrementar los esfuerzos en la supervisión y monitoreo de la población detenida y la capacidad de los distintos centros.
- Es imperativo el respeto a la privacidad de las personas detenidas en centros del INM, por lo que cualquiera de estos debe ser construido con diseños arquitectónicos alejados de estructuras panópticas de vigilancia, control y vigilancia. Deben ser sitios con luz y ventilación natural y donde se permita a los detenidos realizar actividades de ocio y entretenimiento, pues contribuyen a que la salud física y mental no sean afectadas por confinamientos que puedan prolongarse.
- Resolver los problemas de desabasto de agua potable identificados en la mayoría de los centros del INM, buscando alternativas como la recolección de agua de lluvia, a fin de garantizar la higiene de los detenidos y de las instalaciones.

- Realizar de forma periódica el mantenimiento de las duchas y los servicios sanitarios de todos los centros de detención migratoria cerciorando su buen funcionamiento y la higiene de lugar, asegurando en todo momento la privacidad de los detenidos cuando hacen uso de estos servicios.
- Dotar de insumos de higiene personal a niños menores de 5 años y mujeres, con base en sus necesidades básicas y de acuerdo a los tiempos de permanencia en los centros migratorios, p. ej. pañales, toallas sanitarias.
- Proveer de alimentos en buen estado, considerando dietas especiales, particularmente para niños menores de 5 años y enfermos, ejerciendo un mayor control y supervisión sobre los servicios que brindan los proveedores de alimentos al INM.
- Es indispensable dotar a toda la población detenida de colchonetas y colchas limpias, en buen estado, garantizando la limpieza continua de estas, así como los tamaños adecuados de las mismas.

Capítulo 6. Seguridad Privada

- El INM debe transparentar y hacer públicos los criterios para la contratación de empresas de seguridad privada, enfatizando: a) las condiciones laborales del personal contratado, pues tiene efectos directos en la calidad del trato brindado a las personas detenidas, y; b) los mecanismos de profesionalización del mismo, que garanticen la aplicación efectiva de las reglas de funcionamiento, protocolos de actuación en situaciones de contingencia y la protección de los derechos de personas detenidas.
- Para superar el desconocimiento de criterios y procedimientos de aplicación de medidas preventivas, y la imposición discrecional y opaca de medidas disciplinarias, es necesario garantizar que el personal del INM y fuerzas de seguridad privada y pública, dispongan y conozcan las NFEM (2012), los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) y otros instrumentos internacionales. Esto implicaría el diseño, ejecución y evaluación de un plan de capacitación al personal de seguridad privada que labora en los centros de detención migratoria.
- Crear y promover acciones inmediatas para la creación de un mecanismo efectivo de supervisión y sanción de los custodios de seguridad, asegurando que sus prácticas cotidianas sean monitoreadas y evaluadas por órganos externos independientes.
- Generar un mecanismo tripartito (gubernamental, consular y civil) de atención y seguimiento efectivo a las quejas y denuncias presentadas por migrantes detenidos, sobre abusos, delitos y violaciones a sus derechos humanos, cometidos por personal del INM y de seguridad privada. Se propone el diseño de un formato unificado para la denuncia.
- Establecer un plan de trabajo en materia de modelos de detención de personas migrantes en situación irregular, que incluya el intercambio con especialistas nacionales e internacionales y permita superar el actual modelo seguridad "carcelario" por medio de cambios en el diseño y la gestión de los centros, así como, la superación de medidas de control basadas en la vigilancia y sanción.

Capítulo 7. El trato a las personas detenidas: condiciones de vida en los centros de detención migratoria

Al INM

- Implementar un órgano de vigilancia en materia de transparencia y Derechos Humanos en coadyuvancia con organismos internacionales y de la sociedad civil.
- Elaborar e implementar un protocolo de actuación en casos de sismos, incendios, inundaciones y disturbios, apegado a la legislación nacional y a los estándares internacionales de Derechos Humanos.
- Elaborar e implementar un protocolo de regulación sobre medidas disciplinarias que afecten a personas bajo custodia del INM, considerando los instrumentos legales nacionales y los estándares internacionales de Derechos Humanos aplicables.
- Capacitar a todo el personal de custodia del INM que labora en centros de detención migratoria, sobre el art. 45 de las NFEM, a fin de garantizar su correcta aplicación.
- Destinar personal jurídico para informar al menos tres veces por semana a todas las personas detenidas sobre el estatus de su proceso administrativo migratorio.
- Implementar en todos los centros de detención el buzón de quejas y sugerencias, en lugares visibles y accesibles para las personas detenidas; asegurando el anonimato de las personas que las emitan. Y diseñar la ruta posterior de investigación y tratamiento de las mismas.
- Permitir las visitas de amistades y personas otras que la familia directa acreditada.
- Generar condiciones adecuadas para que las personas detenidas puedan realizar llamadas gratuitas con regularidad y en privacidad.
- A las parejas y familias en detención, garantizar la visita familiar todos los días con una duración mínima de tres horas.
- Elaborar materiales de difusión sobre los servicios que ofrecen los centros de detención y los derechos humanos de las personas detenidas con mediación pedagógica (dibujos y lenguaje accesible) que expliquen: 1) los derechos y obligaciones de las personas al interior de cada estancia, 2) los procedimientos institucionales para trámites jurídicos y administrativos, los procedimientos y horarios para acceder a la comunicación externa (llamadas y visitas oficiales y personales), la solicitud de servicios médicos y psicológicos, solicitudes a las autoridades y protocolos de seguridad e higiene, 3) Los mecanismos para presentar quejas y sugerencias. Asegurar la entrega sistemática de dicho material a cada persona que ingresa y tenerlos disponibles en su idioma natal.
- Garantizar la realización diaria de actividades educativas y recreativas, además de la televisión.
- Impulsar convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), para la implementación de programas de fortalecimiento a la lectoescritura y diversas actividades educativas con personas adultas en detención.
- Impulsar convenios de colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres para la

implementación de programas educativos a trabajar con las mujeres en detención.

- Impulsar convenios de colaboración con la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte para la implementación de programas de educación física con la población en detención.
- Transformación de la infraestructura de los centros para que tenga condiciones residenciales y no carcelarias.

A la Procuraduría General de la República (PGR)

- Llevar a cabo una investigación penal exhaustiva, imparcial y en apego estricto a la ley, a todos los funcionarios del INM y a aquellos que laboran desde compañías externas en servicio directo al INM, que se sospechen implicados en el delito de extorsión a las personas detenidas.

Capítulo 8. Salud física y psicológica de las personas migrantes detenidas

Al INM

Recomendaciones para mejorar los elementos activos de salud física y mental

- Cumplir con el Art. 226 y el Art. 227 del Reglamento de la LM para acatarse a las propuestas sobre Salud física y Salud mental. Cuidar que la atención siga los estándares de la Observación general No. 14 (2000), sobre el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Todo ser humano tiene el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente".
- Fortalecer los convenios interinstitucionales con la SS a fin de lograr: que la atención de la salud física de las personas extranjeras detenidas en instalaciones del INM sea garantizada por personal de dicha secretaría; trabajar de manera conjunta para superar las áreas de oportunidad presentes en el diagnóstico, garantizar el pleno suministro de medicamentos y equipamiento, e incorporar a los convenios la atención psicológica para todas las personas en detención que así lo soliciten.
- Asegurar la existencia de un espacio con la estructura adecuada, debidamente equipado y con materiales y medicamentos para brindar atención médica básica en todos los centros de detención migratoria de larga y corta estancia.
- Crear y ejecutar protocolos de atención médica en todos los centros del INM que impliquen hacer una valoración médica y psicológica inicial exhaustiva cuando las personas ingresen al centro. Que garantice la detección de pacientes y el acceso a los servicios médicos; el tiempo mínimo de la consulta (15 minutos por persona) y los procedimientos mínimos para establecer un diagnóstico adecuado, que incluya elementos de salud mental e indague con cada persona si considera que necesita atención psicológica. Los protocolos deben considerar la atención a la salud con enfoque de género, etariedad y diversidad cultural, así como los métodos para garantizar dietas especiales a enfermos. Asimismo, deben incluir la realización de expedientes médicos para cada persona atendida que deberán contar con el consentimiento informado para la revisión médica, así como con los informes

de diagnóstico al ingreso, egreso, consultas y canalizaciones a otros centros o instituciones. También debe incluir los informes psicológicos y psiquiátricos siempre que la persona reciba este tipo de atención. Estos informes deberán ser elaborados en respeto a la confidencialidad de la persona.

- Fortalecer la realización de informes médicos, incluyendo antecedentes clínicos, padecimientos, así como diagnóstico y receta.
- Garantizar que los pacientes tengan acceso a su propio expediente médico.
- Hacer efectiva la no conducción o deportación cuando la situación de salud de la persona migrante no sea adecuada.
- Contar con protocolos médicos para la actuación en casos de emergencias médicas, donde se involucre además del personal de salud, los responsables de áreas y los jefes de los centros de detención migratoria. Deberán considerar los procedimientos de atención y canalización externa a realizar por parte del personal, al menos, ante: brotes epidémicos, enfermedades cardiacas, alérgicas, infecciosas, contagiosas, o que ponen en peligro la vida (p. ej. apendicitis); heridas por accidentes, violencia (tortura) o autoinfligidas (intento suicida); episodios psicóticos, crisis de ansiedad e ideación suicida, así como fiebre en los menores de 5 años de edad.
- Construcción o adaptación de un espacio para la convalecencia de personas enfermas o heridas y privilegiar una alternativa a la detención cuando existan centros o albergues disponibles.
- Construir o habilitar en todos los centros de detención migratoria de corta y larga estancia (incluyendo los tipo B) un consultorio para atención psicológica por parte del personal de la SS. Estos espacios deberán contar con privacidad, iluminación y ventilación adecuada.
- Siempre que se diagnostiquen personas con situación delicada de salud mental, privilegiar la aplicación de alternativas a la detención y realizar la canalización a hospitales, hospitales psiquiátricos o centros sociales que cuenten con personal de atención psicológica, según el cuadro clínico.
- Elaborar e implementar un protocolo de detección y atención integral a personas que han sido víctimas de tortura o malos tratos durante la detención, el traslado o permanencia en el centro. Debe incluir la realización del Protocolo de Estambul por parte de personal calificado y asegurar medidas de protección en el proceso de denuncia.
- Elaborar e implementar un protocolo para la detección y atención adecuadas de personas en riesgo de suicidio. Debe garantizarse la atención psicológica especializada y priorizarse la aplicación de alternativas a la detención como medidas de prioridad.
- Elaborar un protocolo de actuación en casos de intento de suicidio, de manera asesorada con profesionales de la salud mental especialistas en los impactos psicológicos de los procesos migratorios. Capacitar a todo el personal en la aplicación a dicho protocolo.
- Capacitar a todos los OPI en primeros auxilios psicológicos.

- Tomar medidas para disminuir cualquier falta o situación generadora de estrés y depresión en las personas detenidas, entre ellas: garantizar y facilitar el acceso a la información sobre sus derechos, proceso migratorio, contacto con familiares, contacto con consulado, acceso a sus pertenencias, etc.

Recomendaciones para mejorar los elementos preventivos de salud física y mental

- Para mejorar la higiene en todos los centros de detención migratoria se debe garantizar la disposición de agua corriente en los sanitarios, la diaria limpieza y desinfección de sanitarios, garantizar la aireación y saneamiento de las colchonetas al menos tres veces por semana, garantizar el lavado de las mantas al menos tres veces por semana.
- Garantizar la disponibilidad de dieta blanda o especial para todas las personas que presenten alguna enfermedad y para los bebés.

A la Secretaría de Salud

- Garantizar el derecho a la salud de las personas extranjeras detenidas en México, por medio del fortalecimiento e incremento de los convenios de colaboración con el INM (SEGOB), con las siguientes características:
 - » Asegurar la contratación de personal médico suficiente para la atención adecuada de las personas detenidas en centros de detención migratoria; es decir, un/a médico por cada 160 personas ingresadas a la semana.
 - » Facilitar profesionales psicólogos para la atención psicológica de la población detenida, incluyendo NNA.
 - » Capacitar al personal de salud mental (atención psicológica) en temas de interculturalidad, migración, psicología del trauma y dimensión emocional y social de los procesos migratorios.

Capítulo 9. Niñas, Niños y Adolescentes migrantes en centros de detención migratoria

Al INM

- Aplicar en todos los casos de NNA solicitantes de la condición de refugiado, alternativas a la detención, que les permitan residir en la comunidad con libertad de circulación mientras que su condición migratoria se resuelve o esperan el retorno asistido a su país. Incluir esta alternativa en la legislación y políticas migratorias y de protección de personas refugiadas.
- Canalizar a albergues del Sistema DIF, casas del migrante y otros espacios debidamente certificados y monitoreados, a NNA y sus familiares, cuando viajen como familias monoparentales, monomarentales o extensas; previa identificación del vínculo familiar.
- Garantizar los recursos financieros, materiales y humanos para brindar atención médica a NNA detenidos en centros migratorios, a su ingreso, durante la detención y antes de autorizar su salida del centro de detención. Así como durante su permanencia

en instituciones públicas o privadas de asistencia en tanto no se dé por finalizado el PAM. Enfatizar esfuerzos en la atención médica de los menores de 5 años de edad.

- Brindar atención psicológica (especializada si es el caso) a los NNA acompañados o no acompañados en tanto son canalizados a centros de asistencia social y asegurar la atención coordinada hasta el final del PAM.
- Proveer de dietas especiales a los NNA detenidos, acordes a la edad e incluyendo a los NNA enfermos. Asegurar este servicio con los proveedores del servicio de alimentos.
- Proveer los insumos de higiene personal necesarios para todos los NNA, resaltando el caso de pañales para los bebés y respetando sus necesidades particulares.
- Capacitar a servidores públicos en materia de prevención de la tortura, derecho a la no discriminación con motivo del origen nacional y situación migratoria, gestión de modelos alternativos a la detención, en donde sean considerados todos los niveles jerárquicos del INM.
- Crear plazas específicas para OPI que acompañen de manera efectiva las responsabilidades del PAM y las gestiones de solicitud de condición de refugiado y mecanismos de protección internacional de NNA, pero sobre todo, instalar una mesa multiactoral que discuta la naturaleza de los OPI y valore la posibilidad de ubicarlo en un órgano independiente que facilite el desarrollo de sus funciones de protección de derechos de infancia sin tener que desempeñar otras labores que generan conflictos de interés y contradicen el derecho y las buenas prácticas internacionales.
- Para disminuir considerablemente los niveles de estrés y ansiedad y los tiempos de detención de los NNA migrantes se deben desarrollar mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional con la COMAR, CNDH, consulados y Procuradurías de Protección a la niñez que ayuden a conservar canales de comunicación más fluidos entre sí y mantengan informados a las NNA acerca de su proceso migratorio.

AI SIPINNA

- La legislación, las políticas y programas migratorios deben garantizar la libertad de NNA como un derecho humano fundamental. La detención de NNA por su situación migratoria irregular debe quedar subordinada a los principios de la protección de los derechos de NNA, ya que es una limitación especialmente grave sobre los derechos y la dignidad de los seres humanos.
- Garantizar que las normas mínimas internacionales se respeten en relación a las condiciones y el trato de NNA ubicados en centros de detención migratoria o en centros de asistencia social.

AI DIF

- Asignar recursos públicos al mejoramiento de la red de albergues y centros de atención especializada de instituciones públicas y privadas, a fin de:
 - » Aumentar sus capacidades de protección integral de derechos de infancia y adolescencia;

- » Disponer de espacios para un alojamiento digno y adecuado de NNA migrantes acompañados y no acompañados, que garantice el principio de preservación de la unidad familiar, y con medidas necesarias para asegurar que los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas.

Capítulo 10. Tratamiento de las cuestiones de género y diversidad cultural en detención migratoria

Recomendaciones en materia de género

- Garantizar la inspección física de las personas detenidas por parte de personas del mismo sexo.
- Garantizar que la vigilancia a las mujeres sea llevada a cabo por oficiales mujeres.
- Garantizar en todos los centros la disposición de las toallas sanitarias y los enseres de higiene personal necesarios para cada mujer, respetando sus necesidades particulares.
- Garantizar en todos los centros la provisión de leche suficiente para todos los niños y niñas menores de 6 años.
- Garantizar una revisión médica adecuada (que incluya la realización de un ultrasonido) y seguimiento obstétrico a todas las mujeres embarazadas que se encuentran en detención, incluyendo el suministro de vitaminas y ácido fólico.
- Elaborar e Implementar un protocolo de detección y atención integral a personas que han sido víctimas de violencia sexual. Debe incluir la administración de profilaxis y atención psicológica.
- Garantizar en todos los centros la disposición de personal médico nocturno para atención a emergencias de salud, en particular de niños y niñas.
- Habilitar en todos los centros estancias adecuadas para población LGBTTTI, deberán cumplir con las condiciones mínimas establecidas en los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las personas privadas de libertad.
- Realizar convenios con organismos internacionales e instituciones nacionales expertas, para capacitar al personal de los centros en materia de género.

Recomendaciones en materia de diversidad cultural

- Incluir en los procesos de admisión a los centros de detención migratoria, procesos de identificación y valoración de la vulnerabilidad de la persona en razón de la pertenencia a grupos étnicos minoritarios.
- Realizar convenios con escuelas de lenguas e idiomas en México, Guatemala, Haití y países africanos, a través de sus representaciones diplomáticas o culturales, para implementar servicios de traducción telefónica a los principales idiomas de los grupos culturales de las personas detenidas. A través de dichos convenios, traducir materiales informativos que deberán contener como mínimo:

- a– los derechos y obligaciones de las personas al interior del centro de detención,
 - b– los procedimientos institucionales jurídicos y administrativos,
 - c– los servicios que se ofrecen dentro de los centros del INM, p. ej. la comunicación externa (llamadas y visitas oficiales y personales), servicios médicos y psicológicos, solicitudes a las autoridades y protocolos de seguridad e higiene, etc.
- Realizar convenios con CONAPRED para capacitar al personal de los centros migratorios en materia de diversidad cultural y no discriminación.

Cap. 11. Situación de las personas solicitantes de asilo y en necesidad de protección internacional en los centros de detención migratoria

Al INM:

- *En cumplimiento de las normas internacionales que amparan a las personas con necesidades de protección internacional, ratificadas por el Estado mexicano... se solicita omitir la presencia misma de las personas solicitantes de la condición de refugiadas en centros de detención migratoria y referirlas a albergues o centros asistenciales.*
 - *Para atender adecuadamente esta necesidad de protección internacional... se solicita y se muestra toda la disposición a colaborar en la implementación de un programa integral e interinstitucional de alternativas a la detención, que permita a las personas y familias vivir en libertad el proceso y contar con el acompañamiento necesario durante el proceso de su solicitud y con posterioridad, de cara a su integración local.*
 - *Para evitar vulneraciones al principio de no devolución y que se ponga en riesgo de esta forma la vida de las personas retornadas... Intensificar la formación y definición de procedimientos entre los y las agentes del INM y personal de apoyo en los centros de detención migratoria, para que puedan cumplir su deber de identificar a las personas que requieren protección y procedan a su canalización a la Institución competente.*
 - *Para cumplir con este deber de identificación... se considera imprescindible contar con folletos y otro tipo de mecanismos orales, escritos y audiovisuales que permitan informar de manera adecuada sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas detenidas, evitando manejar información desactualizada e incluyendo en los cuestionarios que se realizan a las personas detenidas preguntas claras y accesibles que permitan detectar si la persona está en riesgo en caso de ser devuelta a su país de origen.*
 - *Para lograr que la persona necesitada de protección cuente con un ambiente adecuado de seguridad y confianza durante su proceso... se solicita se instruya a agentes, oficiales y otros funcionarios del INM presentes en los centros de detención, para que no realicen acciones o comentarios que puedan disuadir a estas personas de su intención de solicitar la condición de refugiados y proseguir con su solicitud. Recomendación de no emitir valoraciones que consideramos es especialmente importante cumplir en el caso de la población infantil y adolescente con necesidades de protección.*
- *Para que la persona solicitante de protección que no hable o no entienda el español y ni el inglés o el francés sea su primer idioma, y pueda expresar adecuadamente las razones de su temor... se deben realizar todas las gestiones para que pueda contar con una persona profesional traductor o intérprete en su idioma materno. Derecho que consideramos especialmente importante satisfacer en el caso de las personas africanas, asiáticas, caribeñas no hispano parlantes de primer idioma e indígenas centroamericanas.*
 - *Para que existan las garantías mínimas de debido proceso que requiere todo proceso de asilo y determinación de la condición de refugiado... consideramos imprescindible avanzar en el cumplimiento de las siguientes recomendaciones:*
 - » Que la persona necesitada de protección reciba desde el momento de la verificación pronta, accesible y completa comunicación sobre las razones de su detención y sus derechos en relación a dicha orden, en idioma y términos que les sean comprensibles;
 - » Informar inmediatamente a la persona de su derecho a tener asesoramiento legal, proporcionándole datos de contacto de organizaciones y representantes legales que gratuitamente puedan prestarle este apoyo y que estén especializados en acompañar solicitudes de protección internacional.
 - » Realizar todas las gestiones posibles para lograr que las instituciones públicas que prestan asistencia legal gratuita y puedan colaborar en materia de asilo y el proceso de determinación de la condición de refugiado, tengan la formación adecuada para desarrollar este servicio.
 - » Realizar reformas legislativas que permitan que la decisión sobre la solicitud de protección esté sujeta a revisión automática ante una instancia judicial o administrativa que sea independiente de las autoridades que efectúan la detención.
 - » Garantizar y respetar el derecho de la persona afectada a cuestionar la necesidad de la privación de la libertad, ya sea personalmente o a través de un representante, durante la audiencia de revisión, y a rebatir cualquier decisión que se pronuncie en su procedimiento con la que esté en desacuerdo.
 - » Garantizar su derecho a contactar y ser contactado de manera privada por el ACNUR, comisiones nacionales y estatales de derechos humanos disponibles u otras agencias, organizaciones especializadas en el apoyo a personas refugiadas o con un defensor público, en cualquier momento del procedimiento.
 - *Para asegurar la debida protección de la niñez y la adolescencia en sus procedimiento de determinación de la condición de refugiado y/o de cualquier otra opción de protección internacional... se solicita:*
 - » Establecer un procedimiento claro e interinstitucional de determinación del Interés Superior del Niño o la Niña, que permita definir de manera multidisciplinaria, con opinión del niño o niña afectada. y sin predominio de quienes ejercen el control migratorio, la decisión a tomar en cada caso y las acciones encaminadas a su protección integral.
 - » Evitar que los NNA solicitantes de asilo sigan permaneciendo privados de

libertad por largos periodos, tanto los no acompañados/as como quienes están acompañados por algún familiar (padre, madre, etc.), sea en una EM o albergue DIF; gozando siempre de una alternativa a la detención que no sea a puerta cerrada y donde existan procesos de acompañamiento integral para cada niño, niña o adolescente.

- *Para que todas las personas necesitadas de protección, no solo quienes solicitan la condición de refugiado, puedan acceder a estas posibilidades establecidas en la legislación nacional e internacional... se solicita:*
 - » Contar en los centros de detención migratoria con información visible y accesible sobre formas de protección distintas del derecho a solicitar el estatus de refugiado.
 - » Mejorar de acuerdo a todo lo señalado anteriormente en cuanto a información y debido proceso, el derecho de las personas detenidas a solicitar el reconocimiento de víctimas o testigos de delito o la determinación como apátridas. Otorgando a estas personas las garantías y asistencia necesaria para poder optar por su derecho.
 - » Instruir a los y las agentes del INM y de otras fuerzas de seguridad de apoyo en el ámbito migratorio, para que puedan realizar las canalizaciones adecuadas hacia las autoridades encargadas de conocer de estos delitos o posibilidades de protección.
- *Para apoyar en el cumplimiento de todos los derechos y garantías mencionadas... se solicita al INM y otras autoridades competentes permitan a las personas migrantes contar con la información accesible y contactos de organizaciones de derechos humanos acreditadas y que presten servicios gratuitos. Pudiendo estas tener un acceso adecuado y amplio a los centros de detención para ejercer su labor de defensa y promoción de derechos. Con instalaciones adecuadas y privadas para prestar este servicio y con un diálogo abierto y dispuesto con las autoridades para avanzar en el respeto a los derechos de todas las personas afectadas por el control migratorio.*

Capítulo 12. Transparencia y acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los centros de detención migratoria

Al INM

- Instaurar al CCINM como órgano facultado y capacitado para promover, mediante la creación de un órgano de monitoreo externo, la participación de las OSC en el monitoreo de centros destinados a la detención de las personas migrantes en situación administrativa irregular y; para coadyuvar en la autorización de su ingreso a dichos centros con el objeto de evitar la discrecionalidad y asegurar mayor transparencia en la selección de las mismas.
- Garantizar el acceso sistemático de OSC a todas las áreas de las EM y EP con el objeto de realizar acciones de monitoreo que ayuden tanto a prevenir actos de abuso, tortura y la violación de derechos humanos como a coadyuvar en el mejoramiento de la gestión e instalaciones de los centros del INM.
- Propiciar a nivel local, estatal y federal el encuentro y diálogo periódico con OSC

para retroalimentar e identificar deficiencias en la operatividad de los centros de detención migratoria.

- Tomar medidas políticas y administrativas para que el Instituto cumpla cabalmente sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a información pública, específicamente en relación a 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. El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción de México es una oportunidad para mejorar la investigación de actos de agentes, trabajadores administrativos y personal de empresas privadas que provean servicios al Instituto en caso de que incumplan con sus obligaciones.

A la SEGOB

- Reformar las *NFEM del INM* de modo que el Instituto se obligue a fundamentar e informar todas las resoluciones tomadas respecto a las solicitudes de acceso de las OSC a los centros de detención.
- Modificar el Reglamento de la LM y las *NFEM del INM* con el objeto de garantizar el acceso de las OSC a todos los espacios de detención o “alojamiento” y permitir la identificación de personas que requieran asistencia legal y psicológica, así como, proveerles de espacios privados de atención para realizar su labor de apoyo y acompañamiento.

Al Poder Legislativo

- Desarrollar y definir el rol de las OSC de acuerdo con los estándares internacionales sobre el acceso de estas a los centros de detención migratoria en la LM y su Reglamento, entendiendo como centros, cualquier sitio donde se lleve a cabo la privación de la libertad de las personas por motivos de su situación migratoria, entre ellos, garitas, puestos de control y verificación, centros de atención integral al tránsito fronterizo (CAITF), estancias y EM.

A la CNDH y el MNP

- Abrir el MNP a la participación de las OSC que trabajan en la temática migratoria, mediante el impulso de un consejo consultivo y, promover el monitoreo de EM y EP por parte del SPT.
- Fortalecer su presencia e impacto de sus acciones en todos los centros provisionales y temporales de detención de personas migrantes, buscando espacios de diálogo y coordinación con las OSC.

A los organismos internacionales

- Respalda los esfuerzos de las OSC actuando como garantes y promotores del acceso de estas a los centros de detención migratoria en México.

A la sociedad civil

- Incorporar el tema de la detención migratoria en su agenda política.

- Fortalecer sus capacidades para la realización de tareas que implican el monitoreo de centros de detención migratoria, garantizando la participación de equipos multidisciplinarios y hacerlo en coordinación con otras OSC.
- Fomentar su incorporación al MNP y buscar sostener una relación directa con el SPT.

Capítulo 13. Condiciones laborales de los trabajadores del INM

Recomendaciones sobre las funciones, responsabilidades y marcos operativos

- Es indispensable que todo el personal que labore en un centro de detención migratoria sea capacitado con anterioridad al inicio de sus labores. Esta capacitación debe incluir la temática de Derechos Humanos, aspectos migratorios y atención psicosocial.
- Entregar y difundir a todas las personas que laboran en los centros de detención un documento que especifique las funciones y responsabilidades de cada uno de los puestos de trabajo.
- La difusión debe ir acompañada de capacitaciones periódicas. En cada una de las capacitaciones se debe destinar un espacio metodológico para la sensibilización enfocado en derechos humanos. Se recomienda que las capacitaciones sean por grupos alternos para asegurar la efectiva participación sin descuidar las labores encomendadas.
- Establecer un mecanismo de evaluación sobre la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos en las capacitaciones y en las jornadas de sensibilización.
- Realizar reuniones informativas sobre los avances en las políticas públicas y legislación nacional en relación con la protección de personas migrantes o del área del personal.
- Es indispensable que el INM respete, proteja y garantice los derechos humanos laborales de su personal, principalmente el salario digno, jornadas justas de trabajo, descanso suficiente, capacitación, revise los casos de riesgos y enfermedades de trabajo para poderlas prevenir y atender adecuadamente, solicitando la asistencia técnica del ISSSTE y de las instituciones de salud que considere pertinentes.

Recomendaciones sobre las relaciones jerárquicas

- Para abrir canales de comunicación eficaces al interior de los empleadores es necesario:
- Un mecanismo de comunicación en el cual se establezcan los medios inmediatos telefónicos o redes de comunicación actual y de emergencia en caso de que se presente una situación irregular.
- Fomentar en los superiores jerárquicos la disponibilidad de conversar sobre cuestiones o asuntos de interés para el centro, es recomendable que exista un mecanismo y medios establecidos de comunicación que se respeten por los involucrados, fomentando la confianza y que los empleados puedan desenvolverse sin censura y respeto.
- Capacitar a los mandos superiores y responsables de Recursos Humanos en temas

de liderazgo y gestión del personal.

- Poner a disposición del personal (custodios, personal médico, psicólogos, administrativos, entre otros) la LFT, el reglamento interno de la institución bajo el cual se deben regir sus funciones y competencias desde el momento de su contratación, con el fin de tener presente que ahí se establecen las medidas disciplinarias, que van desde la amonestación hasta la terminación de los efectos del nombramiento.

Recomendaciones acerca del sistema disciplinario para las personas detenidas y perspectiva de los trabajadores con respecto a la persona migrante

- Fomentar momentos de capacitación para sensibilizar a todo el personal sobre el trabajo realizado con el fin de garantizar la adecuada estancia y el respeto de sus derechos de igual manera sin distinción de categorías jerárquicas.
- Deben establecerse procedimientos claros para el abordaje de situaciones imprevistas en atención al comportamiento de la población que se encuentra al interior del centro y mantener capacitado y sensibilizado a todo el personal sobre dichos procedimientos para que su actuar no sea discrecional.

Recomendaciones sobre el impacto psicosocial institucional

- Realizar actividades que ayuden a mejorar el entorno y el ambiente laboral.
- Trabajar con el personal del centro con talleres o técnicas para el manejo del estrés.
- Regular los horarios de trabajo para evitar el desgaste físico y emocional del personal.
- El personal debe regirse por lo establecido en la LFT, en lo respectivo a las jornadas laborales, específicamente el art. 21 de la mencionada ley.
- Para mejorar la calidad de vida y capacidad funcional de los trabajadores, así como su actitud hacia las personas detenidas, recomendamos que el INM, junto con el ISSSTE, diseñen programas de reducción de estrés y planes de autocuidado para los trabajadores.

Recomendaciones sobre las condiciones de los módulos para los custodios y jefes de turno

- Se insta a la creación y capacitación sobre métodos y protocolos de emergencias que faciliten resolver situaciones de emergentes.
- Implementar campañas informativas para el personal sobre medidas de actuación ante riesgos de suicidios.

ANEXOS

A manera de referencia, los documentos y referencias jurídicas que se emplearon para la elaboración y el análisis del presente informe se exponen a continuación, según el orden de los capítulos expuestos.

Capítulo 1. Metodología de la investigación

Anexo 1.1

GUÍA DE ENTREVISTA ABIERTA A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

ESTACIÓN MIGRATORIA:

FECHA:

Nº ENTREVISTA:

ENTREVISTADOR/A:

1. EDAD:

2. SEXO:

4. NACIONALIDAD:

6. IDIOMA(S):

7. TIEMPO DE DETENCIÓN:

8. Situaciones de especial vulnerabilidad y riesgo: (Niñas, niños y adolescentes no acompañados; mujeres embarazadas o con bebés; personas con discapacidades mentales o físicas; víctimas de trata; víctimas de tortura y trauma; población LGBTTTI; otras circunstancias destacables.)

Observaciones finales del entrevistador/a:

O Canalizar el caso a: _____

GUÍA DE ENTREVISTA

1. Introducción

- 1.1. Presentarse personalmente y al CCINM.
- 1.2. Insistir en el carácter voluntario y confidencial de la entrevista.
- 1.3. Aclarar que la participación no le va a favorecer ni perjudicar personalmente.
- 1.4. Confirmar que quiere participar, y que puede abandonar en cualquier momento.
- 1.5. Solicitar autorización para grabar la conversación.
- 1.6. Preguntarle cómo se siente, si está cómodo/a.

2. Palabra libre

- 2.1. ¿Conoce los motivos por los que se encuentra detenido/a en este centro?
- 2.2. Desde que fue detenido/a o desde que ingresó en este centro, ¿cuál es la peor situación que ha vivido?
- 2.3. ¿Qué ocurrió después? ¿qué hizo usted? ¿qué hicieron las autoridades? ¿le ayudó alguien?
- 2.4. ¿Qué otras cosas le han ocurrido aquí?
- 2.5. ¿Ha observado a otras personas que han vivido o viven situaciones problemáticas?
- 2.6. ¿Por qué cree usted que el personal de la EM le tratan de esta forma a usted y a las demás personas?

3. Impactos psicosociales

- 3.1. ¿Cómo le hace sentir el hecho de estar en este centro, y lo que le ha ocurrido? ¿qué ha cambiado en su estado de ánimo o en su forma de pensar?
- 3.2. ¿Cómo le está afectando personalmente el hecho de estar ingresado/a en este centro?
- 3.3. ¿Qué es lo que más le preocupa en estos momentos?
- 3.4. ¿Qué ha cambiado en su salud física o mental?

4. Mecanismos de afrontamiento

- 4.1. ¿Cómo está afrontando usted esta situación?
- 4.2. ¿Qué cosas le ayudan a salir adelante?

5. Cierre

- 5.1. Agradecer la participación y la confianza.
- 5.2. Dar sentido al esfuerzo que ha realizado.
- 5.3. ¿Tiene alguna observación más que añadir?

ELEMENTOS PARA PROFUNDIZAR EN LA ENTREVISTA

ASPECTOS	PREGUNTAS
PROCESOS DE DETENCIÓN Y INMIGRACIÓN	
Procedimientos de detención	¿Cómo fue la detención? (en esta pregunta ya viene implícito el quién les detuvo) ¿Qué cuerpos de seguridad participaron y dónde? (lugares o rutas), qué se les dijo al momento de la detención, qué les preguntaron al momento de la detención, ¿Hubo persecución y violencia? ¿Hubo uso de armas? ¿Tiempos y estrategias? ¿Le registraron corporalmente al momento de la detención y qué pasó? ¿Quién lo hizo? ¿Se sintió incómodo/a? ¿Qué más le hizo sentir incómodo/a? ¿Hubo abuso verbal?
Traslados	¿Cuáles fueron las condiciones de traslado y el trato durante el viaje? y ¿Qué paso a lo largo de la detención al momento de haber llegado a Iztapalapa (incluso considerando el haber estado en otros lugares antes de este centro así como los tiempos)?
Acceso a alternativas a la detención	¿Recibió atención especializada de acuerdo a sus necesidades al momento de la detención? ¿Se le brindó información adicional sobre sus derechos y se le brindó otras opciones de alojamiento debido a su situación particular?
Llegada y recepción	¿Qué pasó cuando llegaron al centro? (¿Se les dio información sobre reglamento y sobre sus derechos?, ¿Cómo les entrevistaron al momento de llegar? ¿Qué pasó con sus pertenencias?)
GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO	
Acceso a la información	Ya se pregunta en la parte de Llegada y recepción a la Estación Migratoria.
Acceso a defensa legal	¿Le informaron que tiene derecho a un defensor/abogado? ¿A alguien se le ha ofrecido la posibilidad de contactar a un abogado o dado opciones para tener a alguien que les defienda y represente?
Víctimas de delito grave	¿Considera que ha sido víctima de un delito grave en México? ¿Conoce el procedimiento para denunciarlo? ¿Está el procedimiento en marcha? ¿Le han informado que tiene derecho a regularizarse por razones humanitarias?

Acceso al procedimiento de la condición de refugiado	¿Se les ha brindado información sobre lo que significa el asilo? ¿Se les ha brindado información de lo que significa una Estancia por Razones Humanitarias y para quién aplica? ¿Qué les dijeron? ¿Cómo te han dado la información? ¿Ha habido desincentivos al mostrar interés? ¿Les han mencionado acerca de organizaciones que les pueden apoyar en este aspecto? ¿Qué les han dicho de ellas?... (Para quienes ya están dentro del proceso: ¿Cómo ha sido su proceso? ¿Cuánto tiempo ha durado? ¿Le han dado alternativas para que no tenga que estar aquí?)
Atención y protección consular	¿Ha recibido la visita de su cónsul y/o ha hablado con él desde el momento de su detención? ¿Qué le dijo su cónsul?
Intérprete y traducciones	¿Han recibido toda la información en su propio idioma? ¿Han contado con el apoyo de un intérprete o traductor? ¿Quién y cómo les ha apoyado con esto?
TRATO Y SALVAGUARDAS	
Tortura y otros maltratos. Medidas de aislamiento. Medios de contención y uso de la fuerza	¿Conocen de algún tipo de maltrato o abusos que hayan ocurrido aquí/se den en este lugar? ¿Les han lastimado o han visto que han lastimado a alguien? ¿Quién? (Recordar tema de acoso y victimización); ¿Qué pasa aquí si alguien no obedece las reglas? Para NNA: ¿Qué tipo de cosas feas pasan aquí? ¿Qué pasa si aquí alguien se porta mal? ¿Quién es la autoridad aquí? ¿Qué es lo que menos le gusta de este lugar?
SEGURIDAD, ORDEN Y DISCIPLINA	
Procedimientos disciplinarios	¿Conoce las reglas de este lugar? ¿Qué pasa aquí si alguien no obedece las reglas?
Tipo de vigilancia	¿Cómo es el control y vigilancia aquí adentro? ¿Quiénes vigilan y qué hacen/cómo lo hacen? (En cada área de la Estación Migratoria).
PERSONAL	
Relaciones entre el personal y los detenidos	Preguntas sobre ¿Quién es la autoridad? ¿Qué pasa si no se obedece a dicha autoridad?

CONDICIONES MATERIALES

Alojamiento. Alimentos y agua potable.. Saneamiento e higiene. Custodia de dinero en efectivo y pertenencias

¿Cómo son las condiciones para dormir? ¿Qué tal la comida? ¿Qué tal los espacios de higiene? ¿Y para la recreación? ¿Cómo se da la relación familiar y de encuentro? ¿Se brindan espacios para el encuentro? ¿Cuáles? --- (Estas preguntas nos llevarán a detectar quejas y condiciones materiales).

ATENCIÓN MÉDICA

Acceso a la atención médica. Personal médico. Externalización. Necesidades especiales de mujeres y bebés. Salud sexual y reproductiva. Atención psicológica y emocional. Personas con problemas de salud mental

¿Qué sucede si se enferma alguien aquí adentro? ¿Qué tipo de atención se da a mujeres y bebés? ¿Se les brinda algún tipo de orientación sexual? ¿Y apoyo psicológico? ¿Cómo es? ¿Han visto gente con algún tipo de condición de discapacidad? ¿Cómo se les atiende? ¿Qué pasa con ellos (canalizaciones)?

SALIDA DEL CENTRO

**Puesta en libertad y asistencia posterior
Procedimientos de expulsión, deportación y repatriación**

¿Conocen sobre su propio procedimiento de deportación (quién le informó y qué le dijo acerca de cómo va a ser)? ¿Han podido tener llamadas para dar aviso a sus familiares en sus países sobre cómo va su proceso? ¿Sabén a dónde van a llegar y quién los va a recibir cuándo los regresen? ¿Sabén con quién y cómo van a regresar?

Anexo 1.2

CUESTIONARIO A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

CENTRO/LUGAR DE PRIVACION DE LIBERTAD: _____

RUTA No.: _____ UBICACIÓN: _____

FECHA: _____

Nº CUESTIONARIO: _____

ENTREVISTADOR/A: _____

EDAD: _____ SEXO: _____ GÉNERO: _____

NACIONALIDAD: _____ GRUPO ÉTNICO: _____

IDIOMA(S): _____

Situaciones de especial vulnerabilidad y riesgo: (Niñas, niños y adolescentes no acompañados; mujeres embarazadas o con bebés; personas con discapacidades mentales o físicas; víctimas de trata; víctimas de tortura y trauma; población LGBTTTI; otras circunstancias destacables.)

APARTADO GENERAL

1. Antes de ingresar a este lugar (EM o EP), ¿por quién fue detenido/a?

- Por Agentes del INM
- Por Policía Federal
- Por otro (especificar) _____
- No recuerda/no contesta

2. ¿Al momento de su detención, le informaron, en un idioma de su comprensión, los motivos de su detención?

- Sí ¿Qué le informaron? _____
- No
- No contesta

3. ¿Cuánto tiempo transcurrió desde su detención hasta su llegada a este lugar (EM o EP)?

_____ (especificar unidad de tiempo)

4. ¿Cuánto tiempo lleva detenido/a en este lugar (EM o EP)?

_____ (especificar unidad de tiempo)

5. SI NO HABLA ESPAÑOL: ¿le han proporcionado un intérprete que hable y comprenda correctamente su idioma?

- Sí No No contesta No Aplica

6. Al ingresar a la estación migratoria, ¿el personal del INM le informó por escrito, en un idioma de su comprensión, que tiene derecho a la asistencia y protección consular de su país de origen?

- Sí No No contesta No Aplica

7. Al ingresar a la estación migratoria, ¿el personal del INM le informó por escrito, en un idioma de su comprensión, que tiene derecho a comunicarse con una persona de su confianza o con un representante legal?

- Sí No No contesta

8. Al ingresar a la estación migratoria, ¿el personal del INM le informó por escrito, en un idioma de su comprensión, sobre sus derechos y obligaciones?

- Sí No No contesta

9. Durante el tiempo que ha estado detenido/a en esta estación migratoria, ¿usted (o su representante legal) ha tenido acceso al expediente de su procedimiento administrativo?

- Sí No No sabe /no contesta

10. En algún momento, ¿le han dado información sobre el procedimiento para solicitar el derecho de asilo?

Sí ¿Quién le informó? _____

¿En qué momento? _____

- No
- No contesta

11. ¿Sabe usted en qué consiste el procedimiento para solicitar asilo?

- Sí No No contesta

12. ¿Usted ha intentado solicitar asilo?

Sí ¿Por qué? _____

- No
- No contesta

13. ¿Usted ha tenido algún problema, obstáculo o impedimento para solicitar el derecho de asilo?

Sí ¿Cuál? _____

- No
- No contesta

14. ¿Usted ha sido presionado/a de algún modo para no solicitar el derecho de asilo o para desistir de hacerlo?

Sí ¿De qué modo? _____

No

No contesta

15. En cuanto a las revisiones físicas que le han efectuado, ¿han sido llevadas a cabo por personal de su mismo sexo?

Sí, siempre Sí, en algunas ocasiones No, nunca No contesta

16. ¿Una vez que ingresó a la estación migratoria un médico le realizó un examen para valorar su estado de salud?

Sí No No contesta

17. ¿En el tiempo que lleva detenido/a, usted ha requerido atención médica?

Sí ¿Por qué motivos? _____

No (pase a p. 20)

No contesta (pase a p. 20)

18. En ese caso ¿Le han proporcionado la atención médica que ha requerido?

Sí ¿Qué atención le han dado? _____

No ¿Qué atención le dieron? _____

No contesta

19. En general ¿Cómo valora la atención médica que ha recibido?

Buena Mediocre Mala Muy mala

¿Por qué? _____

20. ¿En el tiempo que lleva detenido/a, a usted le han proporcionado asistencia psicológica?

Sí ¿Por qué motivos? _____

¿Qué atención le dieron? _____

No (pase a p. 22)

No contesta (pase a p. 22)

21. En general ¿Cómo valora la atención psicológica que ha recibido?

Buena Mediocre Mala Muy mala

¿Por qué? _____

22. En cuanto al resguardo de sus pertenencias, ¿en este lugar, usted ha tenido algún problema?

Sí ¿Cuál? _____

No

No contesta

23. ¿En la estación migratoria, el personal le entregó colchoneta, cobija y kit de aseo personal?

Sí, se me entregó todo No me entregaron nada

Me entregaron solo algunas cosas (especificar): _____

24. En general ¿Cómo valora la calidad y las condiciones de la comida y del agua potable que le han proporcionado durante su detención?

Buena Mediocre Mala Muy mala

¿Por qué? _____

25. En general ¿Cómo valora las condiciones de limpieza e higiene de este lugar (EM o EP)?

Buena Mediocre Mala Muy mala

¿Por qué? _____

26. ¿Durante el tiempo que lleva detenido/a, usted se ha sentido discriminado/a por el personal?

EN CASO NECESARIO PRECISAR: Debido a su origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra.

Sí Por favor, describa esa situación _____

No

No contesta

23. ¿Antes de ser detenido/a, fue víctima de algún delito grave (p.ej. secuestro, extorsión, tortura, violencia sexual u otro)?

Sí ¿Qué le ocurrió? _____

¿Quién le ayudó? _____

Si sí le ayudaron: ¿Cómo le ayudaron? _____

No

No contesta

24. ¿En este lugar (EM o EP), usted ha sido sujeto/a de algún delito, abuso o maltrato?

Sí ¿Qué le ocurrió? _____

¿Quién le ayudó? _____

Si sí le ayudaron: ¿Cómo le ayudaron? _____

No

No contesta

25. ¿En este lugar, usted ha sido sujeto/a de alguna medida de aislamiento?

Sí ¿Por qué motivo? _____

¿Quién lo ordenó? _____

¿En qué lugar lo aislaron? _____

¿Por cuánto tiempo? _____

No

No contesta

26. ¿Conoce usted la forma o procedimiento de presentar quejas y sugerencias en este centro?

Sí ¿Cómo? _____

No

No contesta

27. ¿En este lugar (EM o EP), usted ha tenido contacto con personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)?

Sí ¿Por qué? _____

No

No contesta

28. ¿En este lugar (EM o EP), usted ha tenido contacto con personal de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)?

Sí ¿Por qué? _____

No

No contesta

29. FILTRO PARA CONSEJERO O CONSEJERA:

- Si su entrevista es a una persona menor de 18 años PASE A P. 30
- Si su entrevista es a una mujer de 18 años o más PASE A P. 34

APARTADO NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

30. Cuando fuiste detenido/a, ¿con quién estabas o ibas viajando?

- Estaba solo/a
- Con el padre Con la madre Con el padre y la madre
- Con otro (especificar) _____

31. ¿Quién te entrevistó al ingresar a este lugar (EM o EP)?

32. En este lugar (EM o EP) ¿te han escuchado y tomado en cuenta para tomar decisiones sobre tu situación?

- Sí No No sabe /no contesta

Por favor ¿puedes explicar al respecto? _____

33. En este lugar (EM o EP) ¿te ha visitado personal de la Procuraduría de Protección a la Infancia?

- Sí ¿Puedes comentar sobre esta visita? _____
- No
- No contesta

34. FILTRO PARA CONSEJERO O CONSEJERA:

- Si la persona menor de 18 años es mujer PASE A P. 35
- Si la persona menor de 18 no es mujer PASE A P. 34

APARTADO MUJERES

35. En este lugar (EM o EP) ¿usted (tu) ha(s) recibido un trato digno, respetuoso y adecuado a su (tu) condición de mujer?

- Sí No No contesta

Por favor, comentar al respecto _____

36. SI ESTÁ EMBARAZADA: ¿qué tipo de atención ha(s) recibido por estar embarazada?

Por favor, comentar al respecto _____

APARTADO FINAL

37. Además de la situación que usted (tu) está(s) atravesando por estar detenido/a, ¿conoce(s) u la situación de otra u otras personas que estén pasando especiales dificultades, o hayan sufrido algún tipo maltrato?

Por favor, comentar al respecto _____

38. Si tuviera(s) la oportunidad y la libertad de poder hablarle al Gobierno o las autoridades mexicanas, ¿qué les diría(s)?

39. Si tuviera(s) la oportunidad y la libertad de poder hablarle a las personas mexicanas, a la sociedad en general, ¿qué les diría(s)?

40. CONSEJERO O CONSEJERA: COMPLETE LA ENTREVISTA CON LAS OBSERVACIONES ADICIONALES QUE CONSIDERE PERTINENTES Y EVALÚE SI EL CASO REQUIERE UNA ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD Y/O SI RECOMIENDA QUE DEBA SER CANALIZADO PARA ALGUNA ATENCIÓN ESPECÍFICA

Observaciones finales

Requiere entrevista en profundidad

Canalizar el caso a: _____

Anexo 1.3

CUESTIONARIO DE IMPACTOS PSICOSOCIALES A PPL

FECHA:

ESTACIÓN MIGRATORIA:

Nº CUESTIONARIO

ENTREVISTADOR/A

1. Perfil de la persona

1.1 Edad _____ 1.2 Sexo _____

1.3 Género _____

1.4 Nacionalidad _____ 1.5 Grupo étnico _____

1.6 Tiempo en detención _____

1.7 Viaja acompañado/a por _____

—

2. Comunicación VS incertidumbre

2.1 ¿Sabe usted por qué está aquí? Sí No

2.2 ¿Sabe usted cuánto tiempo va a estar aquí? Sí No

2.3 ¿Le informan y explican cómo va su procedimiento?

Con frecuencia De vez en cuando Solo lo hicieron una vez Nunca lo han hecho

2.4 Cuando usted hace una pregunta a alguien del personal, ¿se la responden?

Siempre Muchas veces A veces sí, a veces no Casi nunca
Nunca

2.5 Cuando usted comunica una necesidad al personal, ¿le atienden?

Siempre Muchas veces A veces sí, a veces no Casi nunca
Nunca

2.6 Cuando usted solicita algo al personal, ¿cuánto tiempo tarda en resolverle?

Al momento Horas después Un día Varios días Una semana o más tiempo

3. Relaciones entre personas detenidas

3.1 En general, ¿cómo siente usted que son las relaciones entre las personas detenidas aquí dentro?

Amables Indiferentes Hostiles Violentas

Otra _____

3.2 ¿Por qué? _____

3.3 ¿Por qué cosas o situaciones discute o se pelea la gente aquí dentro? _____

3.4 ¿En qué situaciones se apoya la gente aquí dentro? _____

4. Relaciones con el personal

4.1 ¿Cómo siente usted que en general es la actitud del personal hacia usted?

Amable Indiferente Hostil Violenta

Otra _____

4.2 ¿En qué lo nota? _____

4.3 ¿Se ha sentido alguna vez discriminado/a por alguien del personal?

Nunca Una vez Pocas veces Muchas veces Todo el tiempo

4.4 ¿Por qué? Por ser migrante Por su situación económica Por su religión

Por su preferencia sexual Por su color de piel

Otra _____

4.5 Describa _____

4.6 ¿Alguna vez alguien del personal lo/a ha ofendido o insultado?

Nunca Una vez Pocas veces Muchas veces Todo el tiempo

4.7 ¿Por qué? _____

4.8 ¿Alguna vez alguien del personal lo/a ha agredido físicamente?

Nunca Una vez Pocas veces Muchas veces Todo el tiempo

4.9 ¿Por qué? _____

4.10 ¿Alguna vez se ha sentido acosada/o sexualmente (insinuación, miradas, palabras, acercamientos) por alguien del personal?

Nunca Una vez Pocas veces Muchas veces Todo el tiempo

4.11 ¿Tiene algún otro comentario sobre las relaciones con el personal aquí dentro?

5. Criterios de aplicación de reglas y disciplina

5.1 ¿Le explicaron a usted las reglas de este lugar? Sí No

5.2 ¿Está usted de acuerdo con esas reglas? Sí No

5.3 ¿Por qué? _____

5.4 En el funcionamiento de todos los días aquí dentro, ¿quién o quiénes diría usted que ponen las reglas? _____

5.5 ¿Cree usted que las reglas se aplican por igual a todas las personas? Sí No

5.6 ¿Por qué? _____

5.7 ¿Qué pasa cuando alguien no cumple una regla?

5.8 ¿Cuáles son las sanciones o castigos que se aplican aquí dentro? _____

5.9 ¿Se siente usted controlado/a aquí dentro? No Sí

5.10 ¿Por quiénes? _____

5.11 ¿En qué cosas se siente usted controlado/a aquí dentro? (Señalar todas las que apliquen)

- En lo que hago
- En lo que hablo y con quién hablo
- En lo que pienso y siento

5.12 Describa _____

5.13 ¿Tiene algún otro comentario sobre las reglas que se aplican aquí dentro?

6. Percepción de riesgo

6.1 ¿En general, se siente usted seguro/a aquí dentro? Sí No

6.2 ¿Por qué? _____

6.3 ¿Hay algún o algunos lugares aquí dentro que están considerados por ustedes como "peligrosos"? No Sí

6.4 ¿Dónde? _____

6.5 ¿Por qué? _____

6.6 ¿Hay algún momento del día en que usted se sienta más en peligro?

¿Cuál? _____

6.7 ¿Por qué? _____

6.8 ¿Alguna vez usted se ha sentido en peligro aquí dentro?

Nunca Una vez Pocas veces Muchas veces Todo el tiempo

6.9 ¿Por qué? _____

6.10 ¿Cuáles son las emergencias que ocurren aquí dentro? _____

6.11 ¿Cómo son atendidas? _____

6.12 ¿Tiene algún otro comentario sobre su sensación de seguridad aquí dentro?_

7. Impactos psicosociales de la experiencia en su conjunto

Desde que usted está aquí dentro:

7.1 ¿Siente usted que ha cambiado su estado de ánimo en general?

Ha mejorado No ha cambiado nada Ha empeorado un poco Ha empeorado mucho

7.2 ¿Siente usted que ha cambiado su manera de relacionarse con otras personas?

Ha mejorado No ha cambiado nada Ha empeorado un poco Ha empeorado mucho

7.3 ¿Siente usted que ha cambiado la manera en la que usted siente la vida?

Ha mejorado No ha cambiado nada Ha empeorado un poco Ha empeorado mucho

7.4 ¿Cómo diría usted que ha sido la experiencia en general de estar detenido/a aquí?

7.5 ¿Quiere comentar algo más?

Notas de el/la entrevistador/a:

Cuestionario de síntomas de Hopkins

Síntomas de ansiedad	Nada	Un poco	Bastante	Mucho
1. Se asusta de repente, sin motivo				
2. Siente que tiene miedo				
3. Se desmaya, se mareo o se siente débil				
4. Siente nerviosismo o inquietud				
5. Su corazón late aceleradamente o más rápido que normalmente				
6. Tiene temblor				
7. Se siente tenso/a				
8. Dolores de cabeza				
9. Momentos de terror o pánico				
10. Siente que no puede estar tranquilo/a				

Síntomas de depresión	Nada	Un poco	Bastante	Mucho
11. Siente falta de fuerzas, lentitud				
12. Tiene sentimiento de culpa o remordimientos				

13. Lloro fácilmente				
14. Ha perdido el interés sexual o placer				
15. Falta de hambre				
16. Dificultad para dormir o continuar dormido/a				
17. Se siente sin esperanzas sobre el futuro				
18. Se siente triste				
19. Se siente solo/a				
20. Ha pensado acabar con su vida				
21. Se siente atrapado/a				
22. Se preocupa demasiado por las cosas				
23. Siente falta de interés por las cosas				
24. Siente que todo requiere demasiado esfuerzo				
25. Se siente inútil				

Anexo 1.4

CUESTIONARIO PARA PERSONAL DE LA INSTITUCIÓN

FECHA:

RUTA:

ESTACIÓN MIGRATORIA:

Nº CUESTIONARIO

ENTREVISTADOR/A

1. Perfil de la persona

1.1 Sexo _____ 1.2 Edad _____

1.3 Formación profesional _____

1.4 ¿Cuánto tiempo tiene de trabajar en la institución? _____

1.5 ¿Cuál es su cargo en el centro? _____

1.6 ¿Qué otros cargos ha ocupado en el INM y en qué lugares? _____

1.7 ¿De dónde surge su interés de trabajar en el INM y en particular, en este centro?

1.8 ¿Cuánto tiempo tiene de servicio en este centro? _____

1.9 Describa las funciones de su cargo actual _____

1.10 Describa una jornada laboral cotidiana _____

2. Funciones, responsabilidades y marcos operativos

2.1 Cuando usted ingresó a laborar en esta institución, ¿en qué consistieron su inducción y capacitación?, ¿cuánto duraron?, ¿con qué frecuencia actualizan la capacitación?

2.2 ¿Existe un documento donde estén por escrito sus funciones y responsabilidades?

Sí No

2.3 ¿Cuál es? (Este equipo lo solicitará a la administración central) _____

2.4 ¿Cada cuánto recibe usted capacitación? _____

2.5 ¿Cuándo fue la última capacitación que recibió y sobre qué tema? _____

2.6 Mencione otros temas en los que ha recibido capacitación _____

2.7 ¿Le informan sobre actualizaciones en su trabajo (nuevos protocolos, procedimientos, circulares)?

Con frecuencia De vez en cuando Lo hicieron una vez Nunca lo han hecho

3. Relaciones jerárquicas

3.1 ¿Cuál es el mecanismo de comunicación interna entre usted y sus superiores, y entre usted y sus ubalternos? _____

3.2 ¿Hay un documento en donde se establezca tal mecanismo? Sí No

3.3 ¿Cuál es? (Este equipo lo solicitará a la administración central.) _____

3.4 Cuando usted hace una pregunta a los superiores de la institución, ¿se la responden?

Siempre Muchas veces A veces sí, a veces no Casi nunca
Nunca

3.5 Cuando usted comunica una necesidad a los superiores, ¿lo/a escuchan?

Siempre Muchas veces A veces sí, a veces no Casi nunca
Nunca

3.6 ¿Existe un listado que indique qué acciones del personal constituyen una falta? Sí No

3.7 ¿Cuál es? (Este equipo lo solicitará a oficinas centrales) _____

3.8 ¿Cuál es la falta que se comete más comúnmente? _____

3.9 ¿Qué pasa si usted se equivoca en el desempeño de sus funciones?

3.10 ¿Conoce el sistema disciplinario? Sí No

3.11 ¿Qué pasa cuando usted, por algún motivo, no cumple con una regla?

3.12 ¿Usted tiene algún tipo de temor hacia sus superiores?

Nada Un poco Más o menos Bastante Mucho

3.13 ¿Por qué? _____

3.14 ¿Alguna vez algún superior le ha hablado o tratado con poco respeto?

Nunca Una vez Pocas veces Muchas veces Todo el tiempo

3.15 ¿Se siente usted controlado/a en la institución? No Sí

3.16 ¿Por quién o quiénes? _____

3.17 ¿En qué cosas se siente usted controlado/a en esta institución? (señalar todas las que apliquen)

- En lo que hago

- En lo que hablo y con quién hablo

- En lo que pienso y siento

3.18 Describa _____

3.19 ¿Qué ocurre si alguna persona detenida presenta una queja contra usted?

4. Disciplinamiento

4.1 ¿Qué pasa cuando alguna de las personas detenidas no cumple con las reglas?

4.2 ¿Qué pasa si alguna de las personas detenidas no le hace caso a usted?

4.3 ¿Qué sanciones o castigos aplica usted?

4.4 ¿Existe un sistema disciplinario para las personas detenidas? Sí No

4.5 ¿En qué consiste? _____

4.6 ¿Cómo se transmite a las personas detenidas? _____

5. Percepciones sobre las personas migrantes

5.1 ¿Cómo describiría usted a las personas migrantes que pasan por aquí?

5.2 ¿Cuáles cree que sean los delitos que han cometido estas personas por los cuales son detenidas?

5.3 ¿Cree usted que ellos/as tienen los mismos derechos que usted? Sí No

5.4 ¿Por qué? _____

5.5 ¿Por qué cree usted que las personas que están en esta estación migratoria salieron de su país? _____

5.6 ¿Por qué cree usted que esas personas están en esta estación migratoria?

5.7 ¿Por qué cree usted que las personas detenidas se quejan tanto del lugar y del trato recibido en las estaciones migratorias? _____

5.8 ¿Cuál es su definición de los siguientes conceptos?

5.8.1 Migrante _____

5.8.2 Discriminación _____

5.8.3 Xenofobia _____

5.8.4 Racismo _____

5.8.5 Tortura Xenofobia _____

6 Impactos psicosociales institucionales

6.1 ¿Cuáles de las siguientes emociones cree usted que muestran mejor su estado de ánimo general en el trabajo? (elegir todas las que apliquen)



Alegre



indiferente



enojado/a



muy enojado/a



Triste



Agobiado/a



Aburrido/a



cansado/a

Otra _____

6.2 ¿Por qué? _____

Desde que usted trabaja aquí:

6.3 ¿Siente que ha cambiado su estado de ánimo en general?

Ha mejorado No ha cambiado nada Ha empeorado un poco Ha empeorado mucho

6.4 ¿Siente que ha cambiado su manera de relacionarse con otras personas?

Ha mejorado No ha cambiado nada Ha empeorado un poco Ha empeorado mucho

6.5 ¿Cómo diría usted que ha sido la experiencia en general de trabajar aquí?

6.6 ¿Cuál es su proyección laboral en esta función en el mediano y largo plazos?

7. Opiniones generales

7.1 ¿Cuáles son los principales retos y problemas que identifica en esta estación migratoria?

7.2 ¿Desde cuándo se dan estos problemas?

7.3 ¿Cuáles cree usted que son las causas de estos problemas?

7.4 ¿Qué considera usted que se tendría que hacer para solucionar estos problemas?

7.5 ¿Quiere comentar algo más?

8. MÓDULO PARA CUSTODIOS Y JEFES DE TURNO

8.1 ¿Cuál es la composición del equipo de custodios del centro: cuántos, género, formación, años de experiencia, comisionados

8.2 ¿Cuál es su valoración en cuanto al nivel de seguridad que hay en el centro (para las personas detenidas y para el personal)? _____

8.3 ¿Qué medidas se aplican para prevenir el acoso y la victimización de las personas detenidas?

8.4 ¿Qué medidas de vigilancia existen y cómo se utilizan?

8.5 ¿Qué emergencias se han dado en el centro en lo que va del año?

8.6 ¿Existen protocolos de actuación para casos de emergencia? Sí No

8.7 ¿Cuáles? (Este equipo lo solicitará a la administración central.) _____

8.8 ¿Cómo se activan (quién los autoriza, etc.)?

8.9 ¿Ha recibido capacitación para su aplicación? Sí No

8.10 ¿En qué ha consistido la capacitación?, ¿quién se la dio, cuánto tiempo duró, etc.?)

8.11 ¿Se aplican medidas de aislamiento en el centro? Sí No

8.12 ¿Por qué razones? _____

8.13 ¿Quién lo decide? _____

8.14 ¿Por cuánto tiempo? _____

8.15 ¿En qué lugar? _____

8.16 ¿A quién se le comunica (a la propia persona, instancias superiores, Poder Judicial, CNDH...)?

8.17 ¿Existe la posibilidad de recurrir la medida de aislamiento? Sí No

8.18 ¿Cuál es el procedimiento para hacerlo? _____

8.19 ¿Cómo se cuida la salud física y mental de la persona aislada?

8.20 ¿En qué situaciones aplica usted medidas que implican uso de la fuerza?

8.21 ¿A quién le pide autorización y le reporta estas situaciones?

8.22 ¿En qué situaciones ha tenido que hacer uso de la fuerza durante este año?

8.23 ¿En qué casos se ha necesitado solicitar el apoyo de cuerpos de seguridad externa?

8.24 ¿Está usted enterado/a de algún caso de suicidio que ocurrió en alguna estación migratoria? Sí No

8.25 ¿En dónde y cuándo? _____

8.26 ¿Por qué ocurrió? _____

8.27 ¿Cómo se hubiera podido evitar esa situación?

8.29 ¿Cómo identifica usted si una persona está en riesgo de suicidio? _____

8.30 ¿Qué protocolos de actuación debe usted activar ante un caso de riesgo de suicidio?

8.31 ¿Cuál es el procedimiento que debe usted seguir si una persona ha sido víctima de tortura?

8.32 ¿Ha sido usted entrevistado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos?

Sí No

8.33 ¿Cuándo? _____ 8.35 ¿Para qué asunto? _____

8.34 ¿Para usted, qué son los derechos humanos?

8.35 ¿En su trabajo, usted cómo garantiza el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes?

8.36 ¿Quiere comentar algo más?

9. MÓDULO PARA VOLANTAS

9.1 ¿De cuántos agentes consta esta volante? _____

9.2 ¿Qué otros cuerpos de seguridad tienen presencia en esta volante? _____

9.3 ¿Cómo procede usted cuando tiene que detener a una persona? _____

9.4 ¿En qué situaciones aplica usted medidas que implican el uso de la fuerza o de contención? ¿En qué consisten? _____

9.5 ¿Cómo hace cuando tiene que detener a una mujer y no hay agentes mujeres?

9.6 ¿Cuántas personas transportan como máximo en cada vehículo?

9.7 ¿Quién da aviso si un agente comete abuso de autoridad?, ¿ha sabido de algún caso?, ¿cuál fue la sanción?

9.8 ¿Qué opinión tiene del Manual de Procedimiento Sistemático de Operación de Revisiones Migratorias?

9.9 ¿Cómo sabe usted los procedimientos para implementar la volante?

9.10 ¿Quiere comentar algo más? _____

10. MÓDULO PARA PERSONAL MÉDICO

10.1 ¿Cuál es la composición del personal médico del centro: cuántos, género, años de experiencia, servicio social, comisionados por otras instituciones? _____

10.2 ¿Considera usted que el personal es suficiente para brindar una atención psicológica adecuada a las personas detenidas? Sí No

10.3 ¿Cómo se debería complementar? _____

10.4 ¿A cuántas personas atiende usted a diario, como promedio? _____

10.5 ¿Considera que las instalaciones para la atención médica son adecuadas?

 Sí No

10.6 ¿Por qué? _____

10.7 ¿Cuenta con el equipo necesario para atender a las personas detenidas? Sí No

10.8 ¿Qué hace falta? _____

10.9 ¿Se cuenta con los medicamentos necesarios? Sí No

10.10 ¿Qué hace falta? _____

10.11 ¿Considera usted que el personal médico es suficiente para brindar una atención adecuada a las personas detenidas? Sí No

10.12 ¿Qué hace falta? _____

10.13 ¿Qué enfermedades son las más frecuentes en el centro? _____

10.14 ¿Qué casos de gravedad se han dado en lo que va del año? _____

10.15 ¿Cómo se atendieron? _____

10.16 ¿Cómo sabe usted cuando una persona necesita atención médica? _____

10.17 ¿Sabe usted si se han registrado quejas por situaciones de acoso sexual por parte del personal médico hacia las personas detenidas? Sí No

10.18 ¿Cuenta con algún protocolo de actuación ética? Sí No

10.19 ¿Cuál? (Este equipo lo solicitará a la administración central.) _____

10.20 ¿Cómo se atienden las discapacidades físicas y las enfermedades crónicas?

10.21 ¿Cómo se deciden y se canalizan las necesidades de externalización en atención en salud?

10.22 ¿Cómo se consideran y atienden las necesidades especiales de mujeres y bebés? _____

10.23 ¿Qué medidas existen en materia de salud sexual y reproductiva?

10.24 ¿Cómo se atienden las necesidades de atención médica especiales de las personas que han sido víctimas de delitos? _____

10.25 ¿Cuál es su protocolo de atención y de denuncia en casos de personas que han recibido maltrato físico en el centro? _____

10.26 ¿Está usted enterado/a de algún caso de suicidio que ocurrió en alguna estación migratoria? Sí No

10.27 ¿En dónde y cuándo? _____

10.28 ¿Por qué ocurrió? _____

10.29 ¿Cómo se hubiera podido evitar esa situación? _____

10.30 ¿Cómo identifica usted si una persona está en riesgo de suicidio? _____

10.31 ¿Qué protocolos de actuación debe usted activar ante un caso de riesgo de suicidio?

10.32 ¿Ha examinado a una persona que tenga lesiones o le diga que ha sido agredido física o psicológicamente?, ¿cuándo ocurrió?, ¿quién fue el responsable?, ¿qué hizo usted?, ¿cuál es el procedimiento que debe usted seguir en esos casos?

10.33 ¿Qué procedimiento sigue usted si detecta que una persona ha podido ser víctima de maltrato o tortura?

10.34 ¿Existe un registro de atenciones médicas? (Pedir un ejemplo: para revisar ahí y avisar a el/la encargado/a de documentación.) Sí No

10.35 ¿Lleva usted expedientes clínicos de las personas que atiende? (En caso afirmativo, solicitar verlos, hojear alguno para verificar certificados, test, fechas, etc. Si no los hay o no permiten consultarlos, preguntar el motivo).

10.36 ¿Qué hacen con los expedientes acumulados?, ¿quiénes tienen acceso a ellos?

10.37 ¿Para usted, qué son los derechos humanos?

10.38 ¿En su trabajo, usted cómo garantiza el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes?

10.39 ¿Quiere comentar algo más?

11. MÓDULO PARA PERSONAL DE ATENCIÓN PSICOLÓGICA

11.1 ¿Cuál es la composición del personal que atiende la salud mental de las personas migrantes (cuántos, género, años de experiencia, servicio social), comisionado por otras instituciones?

¿A cuántas personas atiende al día en promedio? _____

¿En promedio cuántas veces suele atender a la misma persona? _____

11.2 ¿Considera usted que el personal es suficiente para brindar una atención psicológica adecuada a las personas detenidas? Sí No

11.3 ¿Cómo se debería complementar? _____

11.4 ¿Considera que las instalaciones para la atención psicológica son adecuadas?

Sí No

11.5 ¿Por qué? _____

11.6 ¿Cómo sabe usted cuando una persona necesita atención psicológica?

11.7 ¿Cuáles son los padecimientos psicológicos más frecuentes en el esta estación migratoria?

11.8 ¿Cómo los identifican? _____

11.9 ¿Cómo los atienden? _____

11.10 ¿Existe un registro de atenciones psicológicas? (Pedir un ejemplo: para revisar ahí y avisar a el/la encargado/a de documentación.)

Sí No

11.11 ¿Lleva usted expedientes psicológicos de las personas que atiende? (En caso afirmativo, solicitar verlos, hojear alguno para verificar certificados, test, fechas, etc. Si no los hay o no permiten consultarlos, preguntar el motivo).

11.12 ¿Qué hacen con los expedientes acumulados?, ¿quiénes tienen acceso a ellos?

11.13 ¿Aplica algún cuestionario o test para identificar trauma, depresión, ansiedad o algún otro padecimiento psicológico/psiquiátrico?, ¿cuáles?

11.14 ¿Ha habido casos de personas con problemas graves de salud mental en lo que va del año? Sí No

11.15 ¿Qué tipo de problemas? _____

11.16 ¿Cómo los identificaron? _____

11.17 ¿Qué hicieron para atenderlos? _____

11.18 ¿Cómo se atienden a las personas con discapacidad mental? _____

11.19 ¿Lleva usted expedientes clínicos de las personas que atiende? (En caso afirmativo, solicitar verlos, hojear alguno para verificar certificados, test, fechas, etc. Si no los hay o no permiten consultarlos, preguntar el motivo.) ¿Cuánto tiempo guardan los expedientes?, ¿qué hacen con los viejos?, ¿quiénes tienen acceso a los mismos?

11.20 ¿Qué hacen cuando se presenta un caso de una persona con problemas psiquiátricos?

11.21 ¿Cómo se deciden y se canalizan las necesidades de externalización en atención a la salud mental?

11.22 ¿Cómo se consideran y atienden las necesidades especiales de niñez migrante?

11.23 ¿Cuál es el procedimiento que debe usted seguir si una persona ha sido víctimas de delito?

11.24 ¿Cuál es el procedimiento que debe usted seguir si una persona que han sufrido violencia sexual?

11.25 ¿Cómo valora usted que afecta a la salud mental de las personas la experiencia de la detención?

11.26 ¿Qué afectaciones ha identificado usted cuando la detención se prolonga?

11.27 ¿Está usted enterado/a de algún caso de suicidio que ocurrió en alguna estación migratoria? Sí No

11.28 ¿En dónde y cuándo? _____

11.29 ¿Por qué ocurrió? _____

11.30 ¿Cómo se hubiera podido evitar esa situación? _____

11.31 ¿Cómo identifica usted si una persona está en riesgo de suicidio? _____

11.32 ¿Qué protocolos de actuación debe usted activar ante un caso de riesgo de suicidio?

11.33 ¿Qué debe hacer usted? _____

11.34 ¿Llevan a cabo algún trabajo de atención psicológica al personal del centro?

11.35 ¿A quién debe reportar? _____

11.36 ¿Para usted, qué son los derechos humanos?

11.37 ¿En su trabajo, usted cómo garantiza el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes?

11.38 ¿Han recibido visitas o ha sido usted -u otros médicos- entrevistado por personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos? (En caso afirmativo, indagar un poco más al respecto, sobre todo la fecha).

11.39 ¿Quiere comentar algo más?

Anexo 1.5 REVISION DOCUMENTAL RELEVANTE

LISTA DE DOCUMENTOS A REVISAR Y SOLICITAR

OBSERVACIONES GENERALES

Solicitar previamente a las visitas el envío de protocolos y modelos de atención

Revisar el paquete de regalo entregado en la última sesión del CC INM

Preguntas informativas y referencias para guiar las entrevistas:

- Solicitar nada más al llegar una copia del listado de personas en detención.
- Identificar la persona o personas funcionarias que son responsables de dar seguimiento a los procedimientos administrativos migratorios.
- Solicitar la muestra de un expediente de una persona detenida y una explicación de parte del funcionario/a que nos atiende de cada uno de los documentos existentes en el expediente y su función.
- Solicitar una copia de cada documento que observemos y nos sea mostrado, para acreditar el monitoreo, haciendo mención de la confidencialidad de nuestra misión y solicitando sean borrados todas las referencias a las personas, si son documentos específicos de un caso.
- Preguntar por la ruta que siguen los procesos de canalización de mayor importancia y si están sustentados en algún documento o protocolo de atención. Se consideran como procesos de mayor importancia a revisar:
 - » Solicitud de asilo y de cualquier otra necesidad de protección internacional.
 - » Atención médica y psicológica.
 - » Traslado desde y hacia un reclusorio.
 - » Oficios de salida y de regularización.
 - » Víctimas de delito
 - » Víctimas de trata
 - » Asistencia y Representación legal

- o Preguntar en general dónde está ubicada la información. Hacer mapa de ubicación si es posible.
- o Preguntar en general y valorar garantías de resguardo de la información y quien o quienes están a cargo del resguardo y tienen acceso.
- o Obtener una copia de los documentos considerados de mayor importancia para la Misión. Se consideran como documentos principales a obtener:
 - » Listado de población
 - » Registro de atenciones médicas y psicológicas
 - » Expediente jurídico del procedimiento administrativo
 - » Mecanismo de formulación de quejas y de resolución de las mismas
 - » Registros de pertenencias
 - » Oficinas de canalización
 - » Folleto de derechos y obligaciones
 - » Registros de llamadas
 - » Carteles y folletos de otras Instituciones
- o Preguntar en general por la forma de coordinación escrita que se da con otros órganos del INM y el nivel de jerarquía que se maneja
- o Si se mencionan documentos y se comenta que no están en la Estación, anotar la autoridad responsable y su ubicación, para solicitarlos con posterioridad a la visita

ANEXO DE APOYO

A continuación, se mencionan listados de documentos y contenidos de los mismos que sería importante verificar y analizar si las preguntas y requerimientos anteriores tienen éxito y se obtiene la información deseada:

- **Lista de documentos generales de importancia, que sirven para varios puntos:**
 - o Reglamento interno o similar del centro
 - o Horarios de visita
 - o Documentos informativos de derechos cuando la persona llega a la EM

- o Documentos a completar por la persona asegurada al llegar a la EM y por los agentes migratorios
- o Documentos informativos sobre posibilidades de regularización
- o Libro de registro de visitas, con información de requisitos de acceso y horarios
- o Libro de registro de atención consular
- o Libro de registro de atenciones jurídicas
- o Régimen disciplinario del personal del Centro adscrito al INM o a la empresa de seguridad privada
- o Instrucciones o protocolos para la contención y el uso de la fuerza ante situaciones de riesgo
- o Régimen escrito de actividades al interior de la EM
- o Documentos informativos a las personas aseguradas sobre las actividades del Centro
- o Normas o protocolos de clasificación en las diferentes áreas de las personas aseguradas
- **Procesos de detención e inmigración:**
 - o Documentos acreditativos de traslados
 - o Libro de recepción de quejas y sugerencias
 - o Protocolo de recepción y seguimiento de quejas
 - o Normativa o protocolos específicos para la atención inicial e identificación de personas vulnerables:
 - » Niños, niñas y adolescentes
 - » Mujeres embarazadas
 - » Víctimas de trata
 - » Personas con problemas de salud física grave y mental
 - » Población LGTBI
 - » Otros grupos vulnerables
 - o Instrucciones de aplicación de alternativas a la detención

□ **Salida del centro:**

- o Documentos a completar por la persona migrante y la autoridad al salir del Centro
 - » Para la deportación
 - » Para la salida regularizada
- o Tipos de expedientes administrativos de las personas aseguradas; requisitos de acceso
- o Forma escrita de reparto de expedientes, con criterios de clasificación y asignación de personal
- o Instrucciones para la emisión de oficios de salida
- o Instrucciones para la canalización de expedientes a regularización migratoria
- o Normativa o protocolos específicos para la salida regularizada o expulsión de personas vulnerables:
 - » Niños, niñas y adolescentes
 - » Mujeres embarazadas
 - » Víctimas de trata
 - » Personas con problemas de salud física grave y mental
 - » Población LGTBI
 - » Otros grupos vulnerables

□ **Garantías de debido proceso:**

- o Documentos informativos del derecho a un recurso
- o Documentos informativos sobre el derecho a solicitar asilo
- o Documentos informativos sobre el derecho a denunciar delitos y poder acceder a una residencia por razones humanitarias
- o Documentos informativos sobre denunciar situaciones de trata
- o Documentos informativos sobre el derecho a la atención consular
- o Horarios de atención de asesores legales
- o Requisitos acreditativos de representantes legales
- o Normas de comunicación con Tribunales y órganos del Poder Judicial
- o Lista de traductores e intérpretes, con procedimiento de canalización

□ **Trato y salvaguardas:**

- o Instrumentos escritos o documentos de transmisión de información con la Comisión Nacional de Derechos Humanos u otros organismos públicos de derechos humanos
- **Seguridad, orden y disciplina:**
- o Convenios suscritos con empresa de seguridad privada, con requisitos de validación
 - o Protocolos o instrucciones ante situaciones de emergencia natural
 - o Normas de comunicación con Policía Federal, Ejército u otro órgano a quien solicitar apoyo
 - o Registro de sanciones a personal del Centro o de las empresas concesionarias de servicios

□ **Condiciones materiales:**

- o Convenios suscritos para el servicio de alimentación
- o Horarios de comida
- o Reglas de nutrición y Menús
- o Normas de vestimenta
- o Listado de personal y empresas que participan del servicio de comida
- o Normas de higiene para el personal y las personas aseguradas
- o Instrucciones de registro de pertenencias
- o Libro de registro de pertenencias, a la entrada y salida de las personas
- o Documentos informativos a las personas aseguradas sobre custodia de sus pertenencias
- o Procedimiento o protocolo a seguir en caso de pérdida o denuncia de robo de pertenencias

□ **Atención médica:**

- o Listado de personal médico, con su especialización
- o Protocolo o Régimen de atención médica al interior de la EM
- o Protocolo o instrucciones de canalización de casos graves de salud física o mental
- o Protocolo de atención psicológica o psiquiátrica; listado de recursos existentes sobre el particular

- o Protocolo o instrucciones de atención a mujeres embarazadas
- o Protocolo o instrucciones de atención médica y de salud mental a NNA
- o Protocolo o instrucciones de atención a bebés recién nacidos y mujeres lactantes

□ **Personas en situación de vulnerabilidad:**

- o Protocolos de canalización de personas vulnerables:
 - » Víctimas de trata
 - » NNA no acompañados y acompañados/as
 - » Normas de comunicación con Fiscalías especializadas y otros órganos de investigación de delito
 - » Normas de comunicación con COMAR para las solicitudes de la condición de refugiado

Anexo 1.6 Bitácora de visita – Notas de Campo

DATOS BÁSICOS

Nombre

Lugar monitoreado

Fecha Horario

BITÁCORA DE LA VISITA

[Relatar las actividades realizadas y las impresiones que se han recogido.]

PRINCIPALES HALLAZGOS SOBRE LOS ASPECTOS A MONITOREAR

[Destacar las cuestiones relevantes –tanto positivas como negativas– en relación a los aspectos a monitorear en la visita.]

OBSERVACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA

[Anotar cuestiones y sugerencias relativas a la metodología planificada y la finalmente empleada, que apunten a su mejora continua.]

CUESTIONES EMOCIONALES

[Describir los sentimientos y emociones personales que se quieran destacar respecto a la experiencia en la visita, y el clima que se ha percibido en el equipo.]

OBSERVACIONES FINALES

[Anotar cualquier otra cuestión que se quiera aportar por considerarla relevante para el documento interno y/o el informe final.]

Capítulo 3. Estándares Internacionales

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)

Artículo 11. El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente: [...]

c) Cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención

16. El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. Este mismo tipo de proceso debe emplearse en la selección y el nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deben ajustarse a criterios hechos públicos.

Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

Principio 19. Toda persona detenida o presa tendrá el derecho de ser visitada, en particular por sus familiares, y de tener correspondencia con ellos y tendrá oportunidad adecuada de comunicarse con el mundo exterior, con sujeción a las condiciones y restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

Observación preliminar 3

1. La primera parte de las reglas trata de la administración general de los establecimientos penitenciarios y es aplicable a todas las categorías de reclusos, independientemente de que su situación sea el resultado de un proceso criminal o civil, de que se encuentren en espera de juicio o estén cumpliendo condena, e incluso de que se les haya o no sometido a “medidas de seguridad” o medidas correccionales por mandamiento judicial.

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria - 28/12/1999

Principio 10: Se autorizará el acceso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, si procede, las organizaciones no gubernamentales competentes a los locales de detención.

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria - 18/12/1998

38. Las organizaciones no gubernamentales especializadas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los representantes legales deberían tener acceso a todos los lugares de detención, en particular las zonas de tránsito en los puertos y aeropuertos internacionales.

Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura - 23/12/2003

43. Con respecto al acceso al mundo exterior, el Relator Especial reitera que se permitirá a las personas privadas de libertad tener contacto con sus familiares, abogados y médicos, y recibir visitas periódicas de ellos y, si lo permiten los reglamentos de seguridad, con terceros, como organizaciones de derechos humanos u otras personas de su elección. De conformidad con el principio 19 del Conjunto de Principios sobre la Detención, el acceso al mundo exterior solo podrá ser denegado por condiciones o restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho. El Relator Especial observa que dicho acceso no solo constituye una garantía básica para impedir los incidentes de tortura y otras formas de malos tratos, sino que también forma parte del derecho a la familia y a la vida privada consagrada en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A la luz de la interpretación dada por el Comité de Derechos Humanos en la Observación general N° 16, “la injerencia autorizada por los Estados solo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto” (párr. 3).

Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura - 17/12/2002

f) La inspección sistemática de los lugares de detención, en especial cuando se realiza como parte de un sistema de visitas periódicas, constituye una de las medidas preventivas más eficaces contra la tortura. Debería autorizarse a ONG independientes el pleno acceso a todos los lugares de detención, incluidas las celdas de las comisarías, los centros de detención preventiva, las instalaciones de servicios de seguridad, las zonas de detención administrativa, las dependencias de detención de los establecimientos médicos y psiquiátricos y las prisiones, a fin de supervisar el trato que se da a las personas y las condiciones de detención de estas.

Durante las inspecciones, debería permitirse que los miembros del equipo de inspección hablen en privado con los detenidos. El equipo debería también presentar informes públicos de los resultados de la investigación. Además, deberían establecerse órganos oficiales para llevar a cabo las inspecciones, como equipos formados por miembros de la judicatura, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, abogados defensores y médicos, así como expertos independientes y otros representantes de la sociedad civil. Debería permitirse a los mediadores de las instituciones nacionales de derechos humanos acceso a los lugares de detención a fin de supervisar las condiciones de esta. Debería permitirse al Comité Internacional de la Cruz Roja acceso a los lugares de detención, cuando lo solicite. Debería asimismo permitirse a las ONG y otros órganos de supervisión acceso a los establecimientos estatales no penales que cuidan de las personas mayores, los enfermos mentales y los huérfanos, así como a los centros de reagrupación de extranjeros, incluidos los solicitantes de asilo y los migrantes.

Informe presentado por la Relatora Especial para Trabajadores Migrantes - 30/12/2002

74. Los gobiernos deberían contemplar la posibilidad de abolir progresivamente toda forma de detención administrativa.

75. Cuando no sea posible tomar esta medida de inmediato, los gobiernos deberían adoptar disposiciones para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la privación de libertad, y en particular:

[...]

i) Velar porque los migrantes sometidos a detención administrativa sean alojados en establecimientos públicos destinados específicamente a ese fin o, cuando no sea posible, en instalaciones diferentes de las destinadas a los detenidos por delitos penales. Los representantes del ACNUR, el CICR, ONG y las diferentes religiones deberían tener acceso al lugar de detención.

[...]

k) Velar por que el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión se aplique a todos los migrantes que se encuentran en detención administrativa. Entre los Principios se cuentan el ofrecimiento de un examen médico apropiado con la menor dilación posible y atención y tratamiento médico gratuitos cada vez que sea necesario; el derecho a obtener, dentro de los límites de los recursos disponibles si se trata de fuentes públicas, cantidades razonables de materiales educacionales, culturales y de información; la organización de visitas regulares de los lugares de detención por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención o prisión, y dependientes de esa autoridad, a fin de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos pertinentes.

ACNUR - Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención

Directriz 10. La detención debe estar sujeta a vigilancia e inspección independiente.

66. Para asegurar que los sistemas de detención migratoria cumplan con los principios jurídicos internacionales, es importante que los centros de detención de migrantes estén abiertos al escrutinio y monitoreo de órganos e instituciones nacionales e internacionales independientes. Esto podría incluir visitas periódicas a los detenidos, respetando los principios de confidencialidad y privacidad, o visitas de inspección sin previo aviso. En consonancia con las obligaciones de los tratados y las normas pertinentes de protección internacional, debe hacerse posible el acceso del ACNUR y otros organismos internacionales y regionales pertinentes con mandatos relacionados con la detención o el trato humano. También deben facilitarse el acceso a la sociedad civil y las ONG con funciones de monitoreo, según proceda. La evaluación y monitoreo independiente y transparente, son facetas igualmente importantes de todo programa alternativo.

Capítulo 8. Salud física y mental de las personas migrantes detenidas

Impactos psicosociales de la detención migratoria

Como hemos constatado en los diversos hallazgos expuestos, en su conjunto la experiencia de la detención migratoria, compuesta por la privación de libertad en sí misma, a la que se suman las condiciones en las que esta se lleva a cabo (que es materia de análisis del presente informe), constituyen una situación que degrada la salud física y la salud mental, en sus distintas dimensiones y ámbitos, como se expone a continuación.

- **Individual**

Como se ha expuesto en el presente capítulo, la detención migratoria genera la aparición y/o agravamiento de diversos malestares físicos y enfermedades de diversa índole. Cabe destacar la frecuencia del desarrollo y la agudización de sintomatología psicosomática diversa y en particular relacionada con cuadros de ansiedad y depresión.

La detención migratoria sumerge a la persona en un estado de tensión física y psicológica permanente y prolongado que genera afectaciones a las funciones cognitivas, al sistema emotivo-racional, a las funciones relacionales y al sistema de motivaciones, creencias y fundamentos básicos que sostienen el sentido de vida de la persona. Estas afectaciones, dependiendo de las condiciones de la detención, aunadas a los recursos internos de la persona, pueden ser definitivas y causar daños permanentes.

- **Familiar**

Las familias que viven la detención migratoria sufren la separación, en particular si se trata de parejas o familias que incluyen a hijos mayores de 12 años. Esta separación genera tristeza, angustia, miedo y una serie de emociones y sentimientos negativos. Altera la comunicación y los vínculos afectivos y relacionales de la familia.

El sufrimiento que genera la detención migratoria y sus efectos físicos y psicológicos no solo afectan a la persona que los vive de manera directa, aún si es detenida individualmente, sino que se extiende a todos los miembros de la familia que están al pendiente de dicha persona,

quienes también experimentan fuerte angustia, tristeza, incertidumbre, miedo, desesperación, frustración e impotencia. Esto genera fuertes afectaciones en la salud mental y física de dichos familiares, especialmente de NNA, así como de adultos mayores o personas con alguna condición de fragilidad o enfermedad. Entre las personas detenidas entrevistadas escuchamos numerosos testimonios relativos al agravamiento de la salud de algún familiar al enterarse de la detención migratoria. A su vez, esa noticia incrementa la angustia de la persona detenida, generando un círculo vicioso de afectaciones.

La situación se agrava cuando la persona detenida es el principal sostén, económico y/o afectivo, de la familia.

En este sentido, el proyecto de vida de las personas migrantes raramente es un proyecto individual y aislado; en la mayoría de casos se trata de un proyecto familiar. Por ello, la detención migratoria afecta a todas las personas que ven dicho proyecto roto.

- **Comunitario-colectivo**

El conjunto de personas detenidas que se enfrentan a condiciones indignas como el hacinamiento y el acceso insuficiente a recursos de primera necesidad, como colchonetas, mantas, papel higiénico, etc., somete a las personas a una dinámica de lucha por la supervivencia, que incrementa la tensión, genera conflictos e imposibilita el establecimiento de relaciones de respeto y cordialidad. La aplicación diferenciada y arbitraria de reglas por parte del personal del Instituto también genera este ambiente. Estas dinámicas generan fuertes afectaciones en la salud mental de las personas, alterando particularmente su sistema relacional.

- **Social**

La detención migratoria como práctica sistemática refuerza el discurso social que criminaliza la migración y a las personas migrantes.

Asimismo, los discursos y/o actitudes del personal de los centros de detención, basados en la idea de la ilegalidad de la migración y en el estereotipo de las personas migrantes como delincuentes, construyen un marco de relación que afecta negativamente la salud mental, no solo de las personas detenidas, sino también de las y los trabajadores del Instituto.

El uso del instrumento HSCL-25

Se trata de un instrumento validado a lo largo de diversos contextos, incluido México y Centroamérica, recomendado por el programa de Trauma en las personas refugiadas de la Universidad de Harvard¹ para la identificación de síntomas de ansiedad y depresión. El programa especializado en salud mental de personas en procesos migratorios presenta y describe el instrumento de la siguiente forma:

El Hopkins Symptoms Checklist (HSCL) es un instrumento bien conocido y ampliamente utilizado de la investigación cuya historia data de los años 50. Fue diseñado originalmente por Parloff, Kelman y Frank en la Universidad Johns Hopkins². El HSCL-

¹ Disponible en la página oficial <http://hprt-cambridge.org/screening/hopkins-symptom-checklist/>

² Parloff MB, Kelman HC, Frank JD. Comfort, effectiveness, and self-awareness as criteria for improvement in psychotherapy. *American Journal of Psychiatry*. 1954; 3:343-351

25 es un inventario de síntomas que mide los síntomas de ansiedad y depresión. Se compone de 25 ítems. La parte I de la HSCL-25 tiene 10 elementos para los síntomas de ansiedad; la parte II tiene 15 elementos para los síntomas de la depresión. La escala de cada pregunta incluye cuatro categorías de respuesta (“Nada”, “Un poco”, “Bastante”, “Mucho”), clasificado 1 a 4, respectivamente). Se calculan dos puntajes: el puntaje total es el promedio de los 25 ítems, mientras que el puntaje de depresión es el promedio de los 15 ítems de depresión. Se ha demostrado sistemáticamente en varias poblaciones que la puntuación total está altamente correlacionada con la angustia emocional severa de un diagnóstico no especificado, y la puntuación de la depresión está correlacionada con la depresión mayor definida por el Manual de Diagnóstico y Estadística de la American Psychiatric Association.

La puntuación para cada uno de los 25 ítems se efectuó de la siguiente manera:

Nada = 0, Poco = 1, Bastante = 2, Mucho = 3

Para los 10 ítems relacionados con los síntomas de ansiedad, la puntuación mínima es 0 y la puntuación máxima es 30. La clasificación del nivel de intensidad de la sintomatología relacionada con la ansiedad, según el puntaje es la siguiente:

- Leve: 0-7 puntos
- Moderado: 8-14
- Alto: 15-19
- Crítico: 20-30 puntos

Para los 15 ítems relacionados con los síntomas de depresión la puntuación mínima es 0 y la puntuación máxima es 45. La clasificación del nivel de intensidad de la sintomatología relacionada con la depresión, según el puntaje es la siguiente:

- Leve: 0-10 puntos
- Moderado: 11-15
- Alto: 16-29
- Crítico: 30-45 puntos

Si bien esta asignación de puntuación y de categoría de gravedad asigna una gradación, las categorías han de considerarse como un continuo acumulativo, no como cajones independientes y aislados de sus categorías cercanas.

Lo verdaderamente importante es saber que la presencia de esa sintomatología es una pista que revela una alteración mayor. No se debe olvidar que tanto la depresión como la ansiedad son muestras de un quiebre en la salud mental que tiene diversas manifestaciones, algunas de ellas no exteriorizadas, de manera que **deben ser valoradas y atendidas como señales de alerta**, aún si la puntuación aparece como relativamente baja (clasificada como leve o moderada).

En la medida en que las puntuaciones incrementan, esto significa que la sintomatología se exterioriza. De manera que las personas que entran en las categorías “alto” y “crítico”, **refieren una necesidad apremiante y urgente de atención, ya que evidencian la presencia manifiesta de trastornos en la salud mental.**

La ansiedad y la depresión en la valoración del estado de salud mental

Las dos fuentes internacionales referenciales en materia de salud mental son el DSM-5³, producido por la Asociación Americana de Psiquiatría y el CIE-10, producido por la Organización Mundial de la Salud. Ambas consideran la ansiedad y la depresión como elementos claves en las perturbaciones de la salud mental, de los que se derivan diversos cuadros complejos, según la intensidad, forma, frecuencia y características específicas de la sintomatología. Por ello, toda valoración, ya sea primaria o especializada, del estado de salud mental de una persona debe considerar la presencia de la sintomatología asociada a estas dos conglomeraciones sintomatológicas.

Dado que la salud mental es un sistema dinámico y complejo (físico, mental, emocional, relacional y comportamental en relación causal directa con el ambiente), cuando ocurre una alteración, suele afectar más de una dimensión, por lo tanto suele presentar sintomatología de diversos cuadros. Así ocurre con los síntomas relacionados con la ansiedad y la depresión. La clínica de la ansiedad en España plantea la coexistencia de las manifestaciones de ansiedad y depresión de la siguiente forma:

Ansiedad y depresión son dos trastornos emocionales complejos, que implican también problemas en pensamientos y conductas (...) Estas no siempre se presentan claramente, o simplemente, ambos trastornos se presentan unidos. De tal modo que en determinadas personas es posible encontrar depresión con algunos de los rasgos enunciados para la ansiedad, y a la inversa, personas con ansiedad patológica que presentan características propias de la depresión. Tanto ansiedad como depresión son formas de reaccionar ante eventos externos e internos. Por lo que en ellas son muy importantes las atribuciones. Si un evento lo vemos como una amenaza se disparará nuestro sistema de alerta (la ansiedad), si lo interpretamos como una pérdida o un fallo, seguramente se activará nuestro sistema de conservación de energía (la depresión).

Capítulo 11. Situación de las personas solicitantes de asilo y en necesidad de protección internacional en los centros de detención migratoria.

• Estándares internacionales citados

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)

Artículo 11. El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente: [...]

c) Cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

³ Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders Fifth Edition, (2014) American Psychiatric Association, Committee on Nomenclature and Statistics Washington, DC: American Psychiatric Association

Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención

16. El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. Este mismo tipo de proceso debe emplearse en la selección y el nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deben ajustarse a criterios hechos públicos.

Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

Principio 19. Toda persona detenida o presa tendrá el derecho de ser visitada, en particular por sus familiares, y de tener correspondencia con ellos y tendrá oportunidad adecuada de comunicarse con el mundo exterior, con sujeción a las condiciones y restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

Observación preliminar 3

1. La primera parte de las reglas trata de la administración general de los establecimientos penitenciarios y es aplicable a todas las categorías de reclusos, independientemente de que su situación sea el resultado de un proceso criminal o civil, de que se encuentren en espera de juicio o estén cumpliendo condena, e incluso de que se les haya o no sometido a "medidas de seguridad" o medidas correccionales por mandamiento judicial.

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria - 28/12/1999

Principio 10: Se autorizará el acceso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, si procede, las organizaciones no gubernamentales competentes a los locales de detención.

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria - 18/12/1998

38. Las organizaciones no gubernamentales especializadas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los representantes legales deberían tener acceso a todos los lugares de detención, en particular las zonas de tránsito en los puertos y aeropuertos internacionales.

Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura - 23/12/2003

43. Con respecto al acceso al mundo exterior, el Relator Especial reitera que se permitirá a las personas privadas de libertad tener contacto con sus familiares, abogados y médicos, y recibir visitas periódicas de ellos y, si lo permiten los reglamentos de seguridad, con terceros, como organizaciones de derechos humanos u otras personas de su elección. De conformidad con el principio 19 del Conjunto de Principios sobre la Detención, el acceso al mundo exterior solo podrá ser denegado por condiciones o restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho. El Relator Especial observa que dicho acceso no solo constituye una garantía básica para impedir los incidentes de tortura y otras formas de malos tratos, sino que también forma parte del derecho a la familia y a la vida privada consagrada en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A la luz de la interpretación dada por el Comité de Derechos Humanos en la Observación general N° 16, "la injerencia autorizada por los Estados solo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto" (párr. 3).

Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura - 17/12/2002

f) La inspección sistemática de los lugares de detención, en especial cuando se realiza como parte de un sistema de visitas periódicas, constituye una de las medidas preventivas más eficaces contra la tortura. Debería autorizarse a ONG independientes el pleno acceso a todos los lugares de detención, incluidas las celdas de las comisarías, los centros de detención preventiva, las instalaciones de servicios de seguridad, las zonas de detención administrativa, las dependencias de detención de los establecimientos médicos y psiquiátricos y las prisiones, a fin de supervisar el trato que se da a las personas y las condiciones de detención de estas. Durante las inspecciones, debería permitirse que los miembros del equipo de inspección hablen en privado con los detenidos. El equipo debería también presentar informes públicos de los resultados de la investigación. Además, deberían establecerse órganos oficiales para llevar a cabo las inspecciones, como equipos formados por miembros de la judicatura, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, abogados defensores y médicos, así como expertos independientes y otros representantes de la sociedad civil. Debería permitirse a los mediadores de las instituciones nacionales de derechos humanos acceso a los lugares de detención a fin de supervisar las condiciones de esta. Debería permitirse al Comité Internacional de la Cruz Roja acceso a los lugares de detención, cuando lo solicite. Debería asimismo permitirse a las ONG y otros órganos de supervisión acceso a los establecimientos estatales no penales que cuidan de las personas mayores, los enfermos mentales y los huérfanos, así como a los centros de reagrupación de extranjeros, incluidos los solicitantes de asilo y los migrantes.

Informe presentado por la Relatora Especial para Trabajadores Migrantes - 30/12/2002

74. Los gobiernos deberían contemplar la posibilidad de abolir progresivamente toda forma de detención administrativa.

75. Cuando no sea posible tomar esta medida de inmediato, los gobiernos deberían adoptar disposiciones para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la privación de libertad, y en particular:

[...]

i) Velar porque los migrantes sometidos a detención administrativa sean alojados en establecimientos públicos destinados específicamente a ese fin o, cuando no sea posible, en instalaciones diferentes de las destinadas a los detenidos por delitos penales. Los representantes del ACNUR, el CICR, ONG y las diferentes religiones deberían tener acceso al lugar de detención.

[...]

k) Velar por que el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión se aplique a todos los migrantes que se encuentran en detención administrativa. Entre los Principios se cuentan el ofrecimiento de un examen médico apropiado con la menor dilación posible y atención y tratamiento médico gratuitos cada vez que sea necesario; el derecho a obtener, dentro de los límites de los recursos disponibles si se trata de fuentes públicas, cantidades razonables de materiales educacionales, culturales y de información; la organización de visitas regulares de los lugares de detención por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención o prisión, y dependientes de esa autoridad, a fin de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos pertinentes.

ACNUR - Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención

Directriz 10. La detención debe estar sujeta a vigilancia e inspección independiente.

66. Para asegurar que los sistemas de detención migratoria cumplan con los principios jurídicos internacionales, es importante que los centros de detención de migrantes estén abiertos al escrutinio y monitoreo de órganos e instituciones nacionales e internacionales independientes. Esto podría incluir visitas periódicas a los detenidos, respetando los principios de confidencialidad y privacidad, o visitas de inspección sin previo aviso. En consonancia con las obligaciones de los tratados y las normas pertinentes de protección internacional, debe hacerse posible el acceso del ACNUR y otros organismos internacionales y regionales pertinentes con mandatos relacionados con la detención o el trato humano. También deben facilitarse el acceso a la sociedad civil y las ONG con funciones de monitoreo, según proceda. La evaluación y monitoreo independiente y transparente, son facetas igualmente importantes de todo programa alternativo.

- **Marco Normativo**

LEY DE MIGRACIÓN

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Artículo 72. La Secretaría celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Artículo 106. Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes.

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

- I. Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica;
- II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria.

Asimismo, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya; prescrito al alojado, se autorizarán dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten;
- III. Mantener en lugares separados y con medidas que aseguran la integridad física del extranjero, a hombres y mujeres, manteniendo a los niños preferentemente junto con su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que así convenga al interés superior del niño, niña o adolescente;
- IV. Promover el derecho a la preservación de la unidad familiar;

V. Garantizar el respeto de los derechos humanos del extranjero presentado;

VI. Mantener instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento;

VII. Contar con espacios de recreación deportiva y cultural;

VIII. Permitir el acceso de representantes legales, o persona de su confianza y la asistencia consular;

IX. Permitir la visita de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables. En caso de negativa de acceso, esta deberá entregarse por escrito debidamente fundado y motivado, y

X. Las demás que establezca el Reglamento.

El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables.

REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN

Artículo 4.- Las Estaciones Migratorias son las instalaciones físicas que establece el Instituto y que cumplen con los requisitos previstos en el artículo 107 de la Ley para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular. En dichas instalaciones permanecerán aquellas personas extranjeras que dadas sus condiciones y circunstancias, estarán alojados hasta quince días hábiles, salvo los casos de excepción que prevé el artículo 111 de la Ley.

Artículo 5.- Las Estancias Provisionales son aquellas instalaciones físicas que el Instituto establece o habilita para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto sean trasladados a una Estación Migratoria o sea resuelta su situación migratoria en términos de la Ley y su Reglamento.

Dichas Estancias de acuerdo a sus características físicas se clasifican en:

- I. Estancias provisionales A, que permiten una estancia máxima de cuarenta y ocho horas, y
- II. Estancias provisionales B, que permiten una estancia máxima de siete días.

Artículo 12-E. Adicionalmente a los principios establecidos en el artículo 22 de la Ley, el Servicio Profesional de Carrera Migratoria se registrará por los siguientes principios:

[...]

IX. Rendición de cuentas. Apego a la transparencia a fin de contribuir a que el Instituto esté abierto al escrutinio permanente de la sociedad y de los usuarios de sus servicios.

Artículo 186. La Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad, con el objeto de mejorar la condición de los migrantes con independencia de su situación migratoria y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

Artículo 224. Previo cumplimiento de los requisitos, autorización de la autoridad migratoria y en los horarios establecidos al efecto, podrán ingresar a las estaciones migratorias o estancias provisionales, las siguientes personas:

- I. Familiares y personas de la confianza de las personas extranjeras;
- II. Representantes legales;
- III. Representantes consulares;
- IV. Integrantes de asociaciones religiosas;
- V. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil;
- VI. Integrantes de organismos internacionales;
- VII. Servidores públicos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados;
- VIII. Servidores públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y
- IX. Personas físicas y miembros de instituciones académicas.

Las personas señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII de este artículo podrán acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales para realizar visitas a personas extranjeras o llevar a cabo actividades extraordinarias. Las personas físicas y miembros de instituciones académicas podrán acceder a las mismas para realizar actividades de estudio o investigación.

La Secretaría determinará los requisitos, horarios y condiciones que deberán cumplir las personas señaladas en este artículo para acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales, mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración

Artículo 24.- Las personas extranjeras presentadas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales tendrán los siguientes derechos:

[...]

IX. Comunicarse vía telefónica con la persona que solicite en el momento de su puesta a disposición de la autoridad migratoria. Las comunicaciones subsecuentes se realizarán conforme a los horarios establecidos para ello;

[...]

XV. Ser visitado por su cónyuge o concubino, familiares, representante legal, Representante Consular, autoridades competentes, representantes de organismos no gubernamentales, y ministros de culto acreditados en los términos del presente instrumento, siempre que lo autorice expresamente;

[...]

CAPITULO VI

DEL INGRESO A LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

Artículo 32.- Previo al cumplimiento de los requisitos, la autorización del Responsable y dentro de los horarios establecidos para tal efecto, podrán ingresar a las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales, las siguientes personas:

- I. Familiares y personas de la confianza de las personas extranjeras;
- II. Representantes legales;
- III. Representantes Consulares;
- IV. Integrantes de asociaciones religiosas;
- V. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil;
- VI. Integrantes de organismos internacionales;
- VII. Servidores públicos de la Coordinación General;
- VIII. Representantes de las autoridades competentes en materia de derechos humanos, y
- IX. Personas físicas y miembros de instituciones académicas.

Artículo 33.- Para ingresar a una Estación Migratoria o Estancia Provisional, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Presentar identificación oficial, la cual será canjeada a su ingreso por un gafete de la Estación Migratoria o de la Estancia Provisional de que se trate y reintegrada a su salida, previa

devolución del respectivo gafete;

II. Registrar su visita en el libro de gobierno, con letra legible su nombre completo, procedencia, nacionalidad, hora de ingreso y hora de salida. El visitante deberá estampar su firma en el libro de gobierno;

III. Someterse a una revisión física, la cual se llevará a cabo por personal del Instituto o de seguridad de su mismo sexo, a fin de evitar el ingreso indebido de sustancias, materiales u objetos no autorizados, y

IV. La autoridad migratoria podrá requerir la toma de fotografía o huellas dactilares para el control de ingreso, el cual será un registro de primera vez y no aplicable para las subsecuentes visitas.

Artículo 34.- Para ingresar a las Estaciones Migratorias o a las Estancias Provisionales los integrantes de las asociaciones religiosas y de las organizaciones de la sociedad civil deberán estar inscritos en el Directorio de Ingreso Autorizado a Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.

La solicitud de inscripción deberá presentarse ante la Dirección General o ante el Responsable correspondiente. En este caso, el Responsable deberá remitir la solicitud a la Dirección General en un término no mayor a veinticuatro horas contadas a partir de su recepción.

Es requisito para la inscripción presentar los siguientes documentos:

I. Para asociaciones religiosas:

a) Petición formulada en escrito libre suscrito por el representante legal de la asociación religiosa, en la que se señalen los nombres completos, domicilio, nacionalidad y copia simple de identificación oficial vigente de las personas que ingresarán a la Estación Migratoria o a la Estancia Provisional;

b) La calendarización y descripción de las actividades que se pretenda realizar en las Estaciones Migratorias o en las Estancias Provisionales, las cuales deberán de ser congruentes con el objeto señalado en sus estatutos, y

c) Copia simple del certificado de registro constitutivo como asociación religiosa y dictamen respectivo.

II. Para organizaciones de la sociedad civil:

a) Petición formulada en escrito libre suscrito por el representante legal del organismo, en la que se señalen los nombres completos, domicilio, nacionalidad y copia simple de identificación oficial vigente de las personas que ingresarán a la Estación Migratoria o a la Estancia Provisional;

b) En caso de que las personas a que se refiere el inciso anterior sean extranjeras, se deberá exhibir además, copia simple del documento con el que acrediten su situación migratoria en el país;

c) La calendarización y descripción de las actividades que se pretenda realizar en las Estaciones Migratorias o en las Estancias Provisionales, las cuales deberán de ser congruentes con el objeto señalado en su acta constitutiva;

d) Original y copia simple para su cotejo de los instrumentos públicos en el que se acredite su existencia legal, así como sus modificaciones, de ser el caso, y

e) Acreditar que cuentan con el registro vigente al que se refiere la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Los organismos internacionales exhibirán únicamente la carta de acreditación correspondiente ante la Dirección General, a efecto de que les sea autorizado su ingreso y no será necesaria su inscripción en el Directorio de Ingreso Autorizado a Estaciones Migratorias o a las Estancias Provisionales.

Artículo 35.- La Dirección General emitirá la respuesta correspondiente dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción en el Directorio de Ingreso Autorizado a Estaciones Migratorias o a las Estancias Provisionales. En caso de no existir pronunciamiento transcurrido el plazo señalado, la solicitud se entenderá resuelta en sentido negativo.

Si la solicitud de inscripción es resuelta afirmativamente, la requirente podrá ingresar a las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales de que se trate, a realizar las actividades expresamente autorizadas y en las fechas y horarios que formalmente se precisen. Durante su ingreso y estancia deberán observar lo establecido en las presentes Normas y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La autorización a que se refiere este artículo permitirá el ingreso y la realización de las actividades autorizadas en cualquiera de las Estaciones Migratorias o de las Estancias Provisionales en las que fue solicitado, en las fechas y horarios autorizados. Dicha autorización tendrá vigencia de un año calendario, contado a partir del día hábil siguiente a la fecha de autorización.

Artículo 36.- A efecto de mantener actualizada la información del Directorio de Ingreso Autorizado a Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, las asociaciones religiosas y los organizaciones de la sociedad civil deberán informar sobre cualquier modificación a su acta constitutiva, estatutos, otorgamiento o revocación de mandatos, tomas de nota de nombramientos o designaciones que como asociación religiosa efectúen ante la Secretaría, o bien, respecto de las personas autorizadas para ingresar a las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales. Para el efecto anterior, se deberá presentar petición formulada en escrito libre, suscrita por su representante legal en la que se deberá señalar y acreditar documentalmente la actualización de que se trate.

La solicitud de actualización de información, modificación o cambios de personas autorizadas, podrá presentarse ante la Dirección General o ante el Responsable de que se trate. En este caso, el Responsable deberá remitir la solicitud a la Dirección General en un término no mayor a veinticuatro horas contadas a partir de su recepción.

La Dirección General deberá emitir resolución en un plazo que no excederá los quince días hábiles contados a partir del día hábil inmediato siguiente a la presentación de la solicitud. En caso de no existir pronunciamiento transcurrido el plazo señalado, el trámite se entenderá resuelto en sentido positivo.

Transcurrido el plazo de un año calendario, contado a partir del día hábil siguiente a la fecha de la autorización de ingreso a las Estaciones Migratorias o a las Estancias Provisionales, se deberá presentar ante la Dirección General la solicitud de renovación de la autorización de ingreso y realización de actividades.

La Dirección General deberá emitir resolución en un plazo que no excederá los quince días hábiles contados a partir del día hábil inmediato siguiente a la presentación de la solicitud. En caso de no existir pronunciamiento transcurrido el plazo señalado, el trámite se entenderá resuelto en sentido positivo.

Artículo 37.- Todas las personas autorizadas para ingresar a las Estaciones Migratorias o a las Estancias Provisionales tendrán acceso exclusivamente al área designada para tal fin. No podrán ingresar a las áreas de alojamiento, donde se encuentren las personas extranjeras presentadas, con excepción de los representantes de las autoridades competentes en materia de derechos humanos. Con el objeto de brindar una atención a todos los alojados, las visitas no podrán exceder de cuarenta y cinco minutos, con excepción de los representantes legales, Representante Consular y los representantes de las autoridades competentes en materia de derechos humanos quienes lo podrán hacer durante el tiempo necesario, salvo en contingencia que implique riesgo para la seguridad de los visitantes.

Con la finalidad de salvaguardar la integridad y la seguridad de las personas en el interior de las Estaciones Migratorias o de las Estancias Provisionales, las visitas podrán ser supervisadas por personal de la Estación Migratoria o Estancia Provisional de que se trate.

Los alimentos o enseres que los visitantes pretendan entregar a los alojados, serán revisados y autorizados previamente por el personal de seguridad, a fin de evitar la introducción de sustancias, materiales u objetos prohibidos por las presentes Normas.

Artículo 38.- Los Representantes Consulares, los representantes de las autoridades competentes en materia de derechos humanos y los representantes de la Coordinación General podrán realizar visitas fuera de los días y horarios establecidos, siempre que se identifiquen y cumplan con las normas de seguridad.

Artículo 39.- El representante legal debidamente acreditado, podrá visitar a su representado todos los días de la semana, dentro de los horarios establecidos, siempre que cumpla con los requisitos contenidos en las presentes Normas.

Artículo 40.- Las actividades o servicios que brinden a los alojados las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil o los organismos internacionales, deberán ser gratuitos y sin ánimo de lucro.

Artículo 41.- La Dirección General podrá autorizar el ingreso de personas físicas o miembros de Instituciones académicas que deseen realizar actividades de estudio o investigación dentro de las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales. Para ello, los interesados deberán presentar lo siguiente:

- I. Petición formulada en escrito libre en el que se deberá señalar:
 - a) Nombre completo, domicilio, nacionalidad, así como la descripción y objeto de los estudios o investigaciones que se pretendan realizar. Para el caso de los miembros de las instituciones académicas, la solicitud deberá contener los datos previstos en esta fracción, correspondientes a cada una de las personas que pretendan ingresar.
 - b) La Estación Migratoria o a la Estancia Provisional, así como las fechas en las que pretenda realizar las actividades.
- II. En caso de que el interesado sea persona extranjera deberá exhibir además, copia simple del documento con el que acredite su situación migratoria regular en territorio nacional.
- III. Documento expedido por la universidad, centro de estudios u organismo que respalde al interesado en las actividades que pretenda realizar, en las que se precise de manera sucinta la necesidad de ingresar a las referidas instalaciones.

La Dirección General emitirá la respuesta correspondiente dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de no existir pronunciamiento transcurrido el plazo señalado, el trámite se entenderá resuelto en sentido negativo.

Si el trámite es resuelto de manera afirmativa, el interesado podrá ingresar a la Estación Migratoria o a la Estancia Provisional el tiempo requerido por el solicitante y que haya sido autorizado por la Dirección General, en las fechas y horarios establecidos.

Artículo 42.- En caso de que las asociaciones religiosas o las organizaciones de la sociedad civil previamente inscritas deseen realizar actividades extraordinarias distintas a las autorizadas en la resolución a que se refieren las presentes Normas, deberán presentar ante la Dirección General, lo siguiente:

- I. Petición formulada en escrito libre suscrita por el representante legal de la asociación religiosa o de las organizaciones de la sociedad civil, según sea el caso, en el que se deberá señalar las Estaciones Migratorias o las Estancias Provisionales en las que se pretenden realizar las actividades extraordinarias, la descripción de las mismas, así como las fechas en que se llevarán a cabo.
- II. La petición deberá presentarse con veinte días hábiles de anticipación a la fecha programada para la realización de las actividades extraordinarias.

La Dirección General emitirá la respuesta correspondiente dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud para realizar actividades distintas a las autorizadas. En caso de no existir pronunciamiento transcurrido el plazo señalado, el trámite se entenderá resuelto en sentido negativo.

Si la solicitud es resuelta en sentido positivo, la requirente podrá ingresar a las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales de que se trate, en las fechas autorizadas para realizar las actividades extraordinarias y en los horarios que formalmente se precisen. Durante su ingreso y estancia deberán observar lo establecido en las presentes Normas y demás disposiciones jurídicas aplicables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

Artículo 43.- El ingreso de personas a las Estaciones Migratorias o a las Estancias Provisionales podrá suspenderse, negarse o cancelarse, en los siguientes supuestos:

- I. Se suspenderá cuando se presente una situación que ponga en riesgo inminente la seguridad de las personas en la Estación Migratoria o Estancia Provisional;
- II. Se negará cuando:
 - a) Haya intentado introducir algún objeto, material, o sustancia prohibidos;
 - b) No cumpla con los requisitos señalados en el presente Capítulo;
 - c) El alojado del que se trate, rechace la visita;
 - d) El alojado que se pretende visitar se encuentre separado temporalmente de la población, salvo en los casos en que reciba la visita de su representante legal o Representante Consular;
 - e) Pretenda ingresar bajo el influjo de bebidas embriagantes, y
- f) Agreda física o verbalmente al personal asignado al control de ingreso de la Estación Migratoria o Estancia Provisional.
- III. Se cancelará cuando:
 - a) Realice una actividad distinta para la cual fue autorizado;
 - b) Ponga en riesgo la integridad física de las personas, las instalaciones o seguridad de la Estación Migratoria o Estancia Provisional;
 - c) Reincida en la conducta e intención de introducir algún objeto, material o sustancia prohibidos;
 - d) Sea sorprendido en las áreas exclusivas de alojamiento de personas extranjeras;
 - e) Con su conducta, se ponga en riesgo la seguridad de las instalaciones o la integridad de los alojados, o
- f) Se acredite por cualquier forma llevar a cabo actividades de lucro relacionadas con los alojados, sea cual fuere la naturaleza, origen, causa, efecto o circunstancia de tales actividades

Informes, artículos y publicaciones

- ACNUR (2016a), Respuesta regional a la situación del Triángulo Norte de Centroamérica. Llamamiento suplementario 2016, ACNUR.
- ACNUR (2016b), Llamado a la acción. Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica. Documento de discusión.
- Amnistía Internacional (2016), ¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y El Salvador en la creciente crisis de refugiados, Amnistía Internacional: Londres
- Asociación para la Prevención de la Tortura (2008), ¿Cómo hacer recomendaciones efectivas?, Cuadernillo sobre el Monitoreo de Lugares de Detención, APT: Suiza
- Atabay, Tomris (2013), Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género, Asociación para la prevención de la Tortura y Reforma Penal Internacional: Reino Unido.
- Barja Coria, Joselín (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, Sin Fronteras I.A.P.: Ciudad de México
- Barja Coria, Joselín (Coord.) (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, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, AC, Dignidad y Justicia en el Camino, AC (FM4 Paso Libre), Frontera con Justicia, AC (Casa del Migrante de Saltillo), Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ, Universidad Iberoamericana Puebla y Sin Fronteras, I.A.P: México.
- Carrillo, Alejandra y Mark Manly (2016), La búsqueda de alternativas a la detención, en Boletín Derribando Muros. No. 9, agosto, pp. 2-4, Observatorio de Migración: México.
- Coria Márquez, Elba y Gisele Bonnici (2013), Dignidad sin excepción: alternativas a la detención migratoria en México, International Detention Coalition: México.
- Domenech, Eduardo (2011), La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”, ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo «Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad», 18 al 20 de mayo de 2010, FLACSO: Ecuador.
- Grupo de Trabajo en Política Migratoria (2013), Posicionamiento general respecto al marco normativo y políticas en materia migratoria en México, GTPM: México.
- Human Rights Watch (2016), Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central, Human Rights Watch, 31 de marzo de 2016: EE.UU.

- Knippen, José, Clay Boggs y Maureen Meyer (2015), *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*. Informe de investigación, noviembre, WOLA et al.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2015), *Migrantes invisibles: violencia tangible*, Informe 2015, REDODEM: México.
- Sin Fronteras I.A.P. (2014), *La ruta del encierro: situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estaciones provisionales*, Sin Fronteras I.A.P.: México.
- Villalobos, Hazel (2017), “Tasas de homicidios en Centroamérica del 2006 al 2016: balance de una década”, en *Pensando desde Centroamérica*, FUNPADEM, 19 de enero.

Instrumentos y estándares internacionales

- ACNUR. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención. Ginebra: ACNUR, 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Resolución 1/08, 31 de marzo de 2008.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada el 10 de diciembre de 1984.
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada el 18 de diciembre de 1992.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada el 21 de diciembre de 1965.
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, adoptada el 18 de diciembre de 1990.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) Caso Vélez Loo v. Panamá, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 218.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 02 de mayo de 1948
- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948.
- Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias. Informe sobre los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: La tortura y la detención, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/4, 28 de diciembre de 1999.
- Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias. Informe sobre los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: La tortura y la detención, Comisión

de Derechos Humanos, E/CN.4/1999/63, 18 de diciembre de 1998.

- Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias. Informe sobre la Detención arbitraria acerca de su visita a México, en particular cuestiones de tortura y la detención. Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/8/Add3, 17 de diciembre de 2002.
- Comité contra la Tortura. Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 19 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes. CAT/C/55/Add.12, 28 de febrero de 2005.
- Naciones Unidas, Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres, Asamblea General, Resolución 65/229, Bangkok, 16 de marzo de 2011.
- Naciones Unidas. Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, Asamblea General, Resolución 43/173, Washington, 9 de diciembre de 1988.
- Naciones Unidas. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela), Washington, Asamblea General, Resolución 70/175, 17 de diciembre de 2015.
- SPT. Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, Doc. CAT/OP/12/5, Ginebra, 9 de diciembre de 2010.

Legislación nacional

- ACUERDO A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización, Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2015.
- ACUERDO por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2016.
- Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de 2012.
- Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, Diario Oficial de la Federación, 7 de octubre de 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Diario Oficial de la Federación (última reforma: 24 de febrero de 2017).
- Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Diario Oficial de la Federación, 28 de

- diciembre de 1963, (última reforma: 2 de abril de 2014).
- Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 1º de abril de 1970 (última reforma: 12 de junio de 2015).
- Ley General de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2014.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015.
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2011 (última reforma: 30 octubre de 2014).
- Reglamento de la Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2013.

Guías y manuales

- ACNUR (2015), Policy on detention monitoring, ACNUR: Suiza.
- APT (2008), National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices/Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture, OPCAT Briefings: Association for the Prevention of Torture: Suiza
- APT, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2010), El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura Manual para su Implementación, IIDH: Costa Rica.
- APT, International Detention Coalition y Agencia de la ONU para los Refugiados (2014), Monitorear la detención migratoria: Manual práctico, APT y ACNUR: Suiza.
- APT, ODIHR (2002), Monitoring places of detention: a practical guide for NGOs, APT y Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Suiza.
- APT, Parliamentary Assembly (2013), Visiting immigration detention centres: A guide for parliamentarians, Council of Europe.
- International Detention Coalition (2011), Legal framework and standards relating to the detention of refugees, asylum seekers and migrants. A guide, IDC: Australia.
- Jesuit Refugees Service Europe (2015), Manual for Detention Visitors, JRS-Europe: Bélgica.

Otros documentos

- CNDH. Recomendación No.68/2016, sobre el caso de violación al derecho humano al trato digno de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México, del 28 de diciembre de 2016.
- Gobierno de la República. Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 20 de Mayo de 2013: México.

- INM. Convocatoria para la licitación pública nacional mixta No. 04111002-004-10 para la contratación del servicio de transporte vía terrestre de extranjeros a disposición del INM, para el ejercicio presupuestal disponible.
- SEGOB. Programa Especial de Migración 2014-1018, D.O.F. 30 de abril de 2014: México.
- SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2011, Unidad de Política Migratoria, México, 2011.
- SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012, Unidad de Política Migratoria, México, 2012.
- SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2013, Unidad de Política Migratoria, México, 2013.
- SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014, Unidad de Política Migratoria, México, 2014.
- SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, Unidad de Política Migratoria, México, 2015.
- SEGOB. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiadas: Estadísticas 2013-2016.

Sitios web

- APT: <http://apt.ch/>
- Banco Mundial. Poverty headcount ratio at national poverty lines: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=GT-SV-%20HN>
- International Detention Coalition (IDC): <http://idcoalition.org/>
- MNP: http://www.cndh.org.mx/Mecanismo_Nacional_de_Preencion_de_la_Tortura
- Open Access Now to detention centres for migrants Campaign: <http://closethecamps.org/open-access-now/>
- SEGOB. COMAR. Estadísticas: http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_2016.pdf
- SEGOB. Unidad de Asuntos Jurídicos: http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php
- SEGOB. Unidad de Política Migratoria. Estadísticas: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos
- SPT: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>
- Trade and Logistics Innovation Center. Ferrocarril: <http://www.ciltec.com.mx/es/infraestructura-logistica/ferrocarril>
- UNHCR, RefWorld: <http://www.refworld.org/>

