

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.



S I N
FRONTERAS
I A P

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.**

CDMX, Noviembre 2016

D.R. © 2016, Sin Fronteras I.A.P

Autora: Joselin Barja Coria

Diseño: A.Belem Arévalo Calderón

sinfronteras.org.mx

Revisión editorial, traducción y corrección de estilo
Ariella Aureli Sciarreta

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso en México / Printed in Mexico

MISIÓN, VISIÓN Y VALORES

MISIÓN

Sin Fronteras es una organización de la sociedad civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que contribuye a la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional para dignificar sus condiciones de vida a través de la atención directa e incidencia en la agenda pública.

VISIÓN

Sin Fronteras es una institución profesionalizada, sostenible, consolidada, líder en los temas de migración y asilo que cuenta con un modelo de intervención integral solido con enfoque de derechos humanos que articula actores para la incidencia y promueve la autonomía de su población objetivo.

VALORES

- Profesionalismo
- Innovación
- Solidaridad
- Integridad
- Creatividad
- Eficiencia
- Enfoque Pro-persona
- Honestidad
- Respeto e inclusión
- No discriminación

DIRECTORIO

PATRONATO

Dra. Genoveva Roldán Dávila
Presidenta
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Fabienne Venet Rebiffé
Secretaria
Instituto de Estudios y Divulgación sobre
Migración A.C. (INEDIM)

Dr. Manuel Ángel Castillo García
Tesorero
El Colegio de México (COLMEX)

Dra. Leticia Calderón Chelius
Vocal
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

Dr. Gustavo López Castro
Vocal
Colegio de Michoacán (Colmich) Centro de Estudios
Rurales

Lic. Luis Enrique Graham
Vocal
Hogan Lovells Abogados

Dr. Rodolfo García Zamora
Vocal
Universidad Autónoma de Zacatecas. Unidad
Académica en el Doctorado en Estudios del Desarrollo

Pbro. Vladimiro Valdés Montoya
Vocal

DIRECCIÓN GENERAL

Nancy Pérez García
Directora General

Rosalba Soto Palma
Asistente de Dirección

COORDINACIÓN DE ATENCIÓN Y SERVICIOS

Carolina Carreño Nigenda
Coordinadora de Atención y Servicios

Alejandro de la Peña Rodríguez
Subcoordinador de Acompañamiento
Psicosocial

Gilda Álvarez Mariano
Trabajadora Social

Valeria Scalisse García
Psicóloga

Elizabeth Arroyo Quintana
Subcoordinadora del Área Legal

Elizabeth López Méndez
Encargada de la Clínica Jurídica de
Documentación Migratoria e Identidad

Jorge Ríos Treviño
Abogado del Área de Asilo

Ana María Gutiérrez Mora
Recepción

COORDINACIÓN DE INCIDENCIA Y VINCULACIÓN

Irazú Gómez Vargas
Coordinadora de Incidencia y
Vinculación

Karla Meza Soto
Subcoordinadora de Vinculación

Paulo Martínez Sumuano
Subcoordinador de Comunicación

Belem Arévalo Calderón
Diseño Gráfico

Vladimir Tlali Zúñiga
Subcoordinador de Desarrollo de
Proyectos

Manon Cagnard
Enlace

COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN

Perla Morales Salazar
Coordinadora de Administración

Ricardo Hernández Damián
Asistente de Administración

Ana Hernández Hernández
Servicios Generales

ÍNDICE

PRÓLOGO

RESUMEN EJECUTIVO/ ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

I. UNA MIRADA RETROSPECTIVA

1. Cifras de detenciones y expulsiones de personas extranjeras 2000-2015
2. La participación de la sociedad civil como mecanismo de observación ciudadana y sus fundamentos
3. El trabajo de monitoreo de Sin Fronteras en quince años de retrospectiva
 - 3.1 Antecedentes
 - 3.2 Un recuento histórico de monitoreos y alianzas estratégicas
 - 3.3 Quince años de recomendaciones, logros y retrocesos en la protección de personas migrantes en detención

II. LA DETENCIÓN COMO EXCEPCIÓN: UNA DEUDA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

1. Realidades y experiencias migratorias en su contexto actual
 - 1.1 La fortificación de la frontera sur, una iniciativa de antaño
 - 1.2 El cambio del modelo productivo neoliberal y el recrudecimiento de la violencia en la región, catalizadores del fenómeno migratorio clandestino
 - 1.3 El fracaso de la gestión de los flujos ordenados y las poblaciones más afectadas
2. La tensión entre el enfoque de derechos humanos del Estado y el enfoque de derechos humanos de la agenda de la sociedad civil
3. De la promoción de las condiciones dignas de detención a la búsqueda de alternativas a la detención cuando la vida está en juego
4. El enfoque centrado en la persona. La incorporación del enfoque psicosocial en el monitoreo de centros de detención migratoria

III. UNA MONEDA AL AIRE: PERSPECTIVAS FUTURAS EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUJETAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN DETENCIÓN

1. ¿Qué hemos logrado como sociedad civil en la participación del monitoreo de centros de detención migratoria?
2. ¿Qué retos destacan por su necesidad urgente de atención?
3. Conclusiones y recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO. Resultados del monitoreo efectuado en 2015

TABLAS

1. Comparativo del número de eventos de detención y expulsión del territorio nacional de 2000 a 2015
2. Lugares y fechas de los monitoreos en los que ha participado Sin Fronteras de 2000 a 2015
3. Principales recomendaciones y seguimiento durante el monitoreo (2001 – 2015)
4. Comparativo entre el cumplimiento de los derechos humanos según los informes del INM y los monitoreos de la sociedad civil
5. Número de “repatriaciones voluntarias” a partir de la implementación del Programa Frontera Sur
6. Comparativo entre el cumplimiento de los derechos humanos según los informes del INM y los monitoreos de la sociedad civil
7. Número de “repatriaciones voluntarias” a partir de la implementación del Programa Frontera Sur
8. Buenas prácticas en las alternativas a la detención

TABLAS EN ANEXO

- I. Datos generales de monitoreo 2015
- II. Población entrevistada por localidad

PRÓLOGO

En el tema migratorio en México es importante reconocer los avances legales y la implementación de políticas públicas que toman en cuenta, en mayor medida que en el pasado, los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, en lo cual también es importante reafirmar y valorar el trascendente papel que ha jugado la sociedad civil organizada, que ha articulado sus integrantes y que se ha coordinado con instancias nacionales e internacionales con el fin de promover y exigir pacíficamente la garantía del respeto a estos derechos universales.

Tanto en México como los países de la región centro y sudamericana Sin Fronteras es reconocida como una organización pionera, que no sólo colocó el tema migratorio, de asilo y de detención en la agenda nacional mexicana, sino promovió - junto con otras organizaciones - la creación de una plataforma que permite articular los esfuerzos de la sociedad civil.

Estos grandes esfuerzos cobran aún más sentido cuando se basan en trabajos profesionales y sistemáticos, que permanecen en el tiempo y logran superar las adversidades políticas, financieras, técnicas y humanas, hasta convertirse en compromisos institucionales que ayudan a fundamentar y visibilizar los grandes retos que los estados afrontan en los procesos democráticos.

El informe que el lector tiene en sus manos muestra la realidad de 15 años de monitoreo de las condiciones de las personas migrantes en los centros de detención en México, pero también, en cada una de sus líneas, es testimonio de grandes historias: más de una generación de profesionales ha invertido tiempo y ha vivido, al igual que en algunas ocasiones tristezas y frustraciones, experiencias silenciosas de éxito por cada vida de migrante o refugiado que, sin su intervención, no gozaría ahora de los derechos básicos.

En el recuento de estos años es justo ver con alegría y esperanza que de las muchas exigencias, recopiladas en este escrito, algunas están a la fecha en diversas fases de programas pilotos de operación, como las alternativas a la detención o la prohibición de permanencia de niños, niñas y adolescentes en los centros de detención migratorio que ha quedado plasmada en la ley. Sin duda el trabajo de protección y defensa de los derechos humanos es de largo plazo, y requiere pasión, entrega y una fuerza humana e institucional de resistencia y constancia para garantizar los derechos de población migrante que, a pesar de estar plasmados en las leyes, son poco más que letra muerta.

Si bien este trabajo no deja de señalar las serias deficiencias del sistema migratorio mexicano, que en 20 años no ha logrado poner fin a las condiciones de detención de las personas migrantes y refugiadas, es también un testigo fiel y una muestra de esperanza para la sociedad civil que en este lapso se ha fortalecido y ha crecido en su labor de defensa y protección de dos sectores extremadamente vulnerados en México y el mundo: las personas migrantes y refugiadas.

Porque el bienestar, la seguridad y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida deben garantizarse, me uno al reconocimiento de la gran labor y trayectoria de Sin Fronteras.

Alberto Xicoténcatl Carrasco

Casa del Migrante de Saltillo

RESUMEN EJECUTIVO

Este año Sin Fronteras cumple 20 años de trabajo a favor de la población migrante y sujeta de protección internacional en México. Después de dos décadas de participación activa en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas en movilidad, la institución hace un ejercicio de reflexión sobre los logros, retos y fracasos en los temas de su agenda, para traducirlos en aprendizajes y propuestas encaminadas a la construcción de una cultura inclusiva, justa y equitativa para las personas en que se encuentran en el territorio mexicano, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria.

Históricamente, el monitoreo de los centros de detención de personas migrantes en el país ha sido una de las actividades de interés institucional, al considerar que en el contexto actual - cuyo eje rector principal ha sido el de seguridad nacional - la participación ciudadana puede tener un impacto positivo en la promoción de un enfoque *pro persona* en las políticas migratorias.

El presente texto es una revisión documental de los ocho informes que, en articulación con otras organizaciones o de forma independiente, Sin Fronteras ha producido en 15 años de trabajo continuo en distintos centros de detención en México. Gracias a estas alianzas, la sociedad civil ha podido documentar y hacer pública la situación de las personas migrantes en 26 centros de detención migratoria² de ocho estados del país: Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Coahuila, Baja California Norte y Tamaulipas, y dos ciudades: Guadalajara y la Ciudad de México.

De igual manera, el informe incorpora información de campo reciente, a efecto de dar continuidad al ejercicio de monitoreo de Sin Fronteras, que en el periodo de 2015 realizó diversas visitas en siete centros de detención: Villahermosa (Tabasco), Iztapalapa (Ciudad de México) y Palenque, Playa Catzajá, San Cristóbal de las Casas, Tuxtla Gutiérrez y Comitán (Chiapas).

² Cfr. Infra, tabla 2.

A través de *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*, buscamos contribuir al debate actual sobre el tema de la detención migratoria, a partir de una mirada retrospectiva y prospectiva que permita hacer un balance de los principales ejes que en el curso del siglo XXI han regido la agenda migratoria nacional en referencia a la detención de personas migrantes, las alianzas fructíferas entre gobiernos y sociedad civil, las tensiones y rupturas. Resalta como prioridad la armonización efectiva de los marcos normativos nacionales con los estándares internacionales de los derechos humanos, con la expectativa de materializarlos en el ejercicio efectivo de derechos en la vida cotidiana de las personas, más allá de las transformaciones positivas que puedan ocurrir en el mero plano jurídico.

ABSTRACT

This year, *Sin Fronteras* celebrates 20 years of working in favor of migrants and other people in Mexico who are entitled to the protection of international law. After two decades of actively participating in the promotion and defense of the human rights of people on the move, the institution ponders the various achievements, challenges and failures in connection with the items on its agenda, in order to learn from them and turn them into proposals aiming at the construction of an inclusive, fair and equitable culture for people within Mexican territory, regardless of their nationality or migratory condition.

Historically, monitoring the country's detention centers for migrants has been one of the activities of greater interest to the institution, given that in the current context—in which national security has been the leitmotiv— participation by citizens may have a positive impact in the promotion of a *pro persona* approach in migration policies.

This text is a documentary revision of the eight reports that, either collaborating with other organizations or working independently, *Sin Fronteras* has produced during 15 years of continuous work in various detention centers in Mexico. Thanks to these alliances, civil society has been able to document and disseminate among the public the situation of migrants in 26 centers for migrant detention in eight States of the country: Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Coahuila, Baja California Norte and Tamaulipas, as well as in two cities: Guadalajara and Mexico City.

The report also incorporates recent field information, so as to give continuity to the monitoring activities of *Sin Fronteras*, who in 2015 carried out various visits to seven detention centers: Villahermosa (Tabasco), Iztapalapa (Mexico City), as well as Palenque, Playas de Catatzajá, San Cristóbal de las Casas, Tuxtla Gutiérrez and Comitán (Chiapas).

Through *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*, we seek to contribute to the current debate on migrant detention from a retrospective and prospective point of view that allows working out a balance concerning the main guidelines that have defined domestic migratory policy in the XXI Century with regards to migrant detention, the fruitful alliances established between the government and civil society, the tensions and breakdowns. An effective harmonization of the national legal framework and international human rights standards stands out as a priority, with the expectation of being able to achieve a positive result in the actual exercise of the everyday right to life of people, beyond any positive transformations that may happen merely at the legal level.

INTRODUCCIÓN

En México la Ley de Migración (LM), en su artículo 99, establece que las personas extranjeras que no comprueben su regular estancia en territorio nacional deberán ser detenidas en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello. Esta medida ha sido dictada por el Instituto Nacional de Migración (INM) como una regla para todos los casos de personas en situación migratoria irregular. A lo largo del tiempo ha utilizado diferentes eufemismos para referirse a este acto, como “alojamiento”, “aseguramiento” o “presentación”, conceptos que confunden a los y las impartidoras de justicia para la revisión de estos casos.

Adicionalmente, la detención migratoria en la normativa mexicana vigente es confusa: pese a que a partir del 2008 se despenalizó la entrada irregular de migrantes a territorio mexicano, en la Ley General de Población (LGP) la derogación del carácter penal de la detención, y su consecuente modificación a detención administrativa, aún presentan numerosos núcleos pendientes de resolución. Con la publicación de la LM, que a través de una normativa especializada sustituyó a la normativa migratoria contemplada en la LGP, se reguló la puesta a disposición de las personas detenidas en manos de una autoridad administrativa, y concretamente del INM. Este acto – para el cual el artículo 111 de la LM establece una temporalidad de 15 hasta 60 días - contraviene el principio constitucional (artículo 21 de la CPEUM) de acuerdo con el cual toda detención administrativa no puede exceder las 36 horas.

En consecuencia, hasta la fecha, en México la detención de las personas migrantes en situación irregular y su confinamiento en centros de detención denominados estaciones migratorias o estancias provisionales es un acto de privación de la libertad que mantiene el carácter penal en apariencia derogado desde 2008. Esto resulta de especial gravedad cuando los lapsos en que permanecen encerradas las personas superan los plazos establecidos por la Constitución, e incluso llegan a ser indefinidos cuando se interpone algún recurso jurídico para combatir una inminente deportación.

Durante el proceso de detención y confinamiento, las personas migrantes enfrentan una serie de violaciones a sus derechos humanos, que van desde la falta de información respecto al proceso que enfrentan, hasta afectaciones a su salud física y mental y a la falta de acceso a recursos para una adecuada defensa.

Sin Fronteras y diversas organizaciones de la sociedad civil han incluido en sus acciones el monitoreo de centros de detención migratoria, con el fin de brindar atención psicosocial y legal a las personas detenidas, y a la vez hacer públicos los hallazgos de este trabajo, mediante la identificación de violaciones a derechos humanos y una serie de recomendaciones al respecto al Estado mexicano.

El presente informe sobre el monitoreo de centros de detención migratoria tiene una peculiaridad: ofrece un aporte cualitativamente distinto de los anteriores. En él, por primera vez, se hace una revisión histórica de ocho informes previos elaborados por Sin Fronteras de forma independiente o en articulación con otras organizaciones. Se incorpora también la información recopilada a través de visitas a centros de detención migratoria en el 2015, lo cual permite ofrecer un análisis político, jurídico y social que abarca una línea del tiempo que parte de los primeros años de este siglo, así como un análisis local y temporal que corresponde concretamente al contexto de la agenda migratoria de 2015.

Al integrar estos datos integrados, se puede contar con un balance de:

- el abordaje de la detención migratoria por parte del gobierno mexicano;
- los cambios que han tenido lugar en el marco normativo y en las políticas públicas en materia de detención migratoria;
- la participación de la sociedad civil que realiza visitas a estaciones migratorias, y el papel que han jugado otros actores gubernamentales y organismos internacionales.

Este informe está dividido en tres partes: una *Mirada retrospectiva*, que es una recapitulación y un balance de quince años de monitoreo de Sin Fronteras, en alianza con otros actores estatales y no estatales. Las preguntas que han guiado la construcción de esta sección son: ¿qué ha acontecido en materia de detención migratoria en México? ¿Cuáles son los avances? ¿Cuáles los retrocesos?

El apartado *Detención como excepción: una deuda de la política migratoria* es una breve remembranza de acontecimientos sociales y políticos que han definido el manejo de la actual política migratoria en el país. Este apartado reseña el esfuerzo colectivo por crear una política migratoria con enfoque de derechos humanos y la (in)compatibilidad del seguimiento u omisión que el gobierno mexicano ha realizado en respuesta a las recomendaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales sobre la situación de las personas migrantes detenidas en el país. La reflexión se ha guiado por dos interrogantes: ¿dónde estamos hoy en la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en detención? ¿Qué avances hemos logrado para que la práctica de la detención migratoria sea una excepción y no la regla?

Por último, *Una moneda al aire: Perspectivas futuras en la protección de derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en detención* proporciona el cierre de este documento, y tiene como eje principal la interrogante ¿cuáles son los espacios, actores y temáticas prioritarias para la incidencia en la búsqueda de la erradicación de la detención migratoria como práctica común punitiva en México? Estas reflexiones finales se incorporan al texto como conclusiones y recomendaciones.

Todas las recomendaciones de la sección final están orientadas a promover el carácter de excepcionalidad de la medida de la detención en la política migratoria, y no como su regla operativa.

Al igual que en años anteriores sostenemos que, mientras la detención exista, el trabajo de los monitoreos, más allá de únicamente una denuncia, busca afianzarse en soluciones prácticas que garanticen el cumplimiento cabal de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, y la colaboración con sociedad civil, para que se den las condiciones mínimas que garanticen que la dignidad de las personas, sin que sea trastocada en los centros de detención.

I. UNA MIRADA RETROSPECTIVA

1. Cifras de detenciones y expulsiones de personas extranjeras 2000-2015

Según los datos oficiales de los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración (INM), de 2000 a 2015 han ocurrido **2,126,666** eventos de detención migratoria en México.

El número de personas detenidas y expulsadas del país ha sido variable cada año. El máximo se ha alcanzado en tres momentos: en 2005, con un total de 240,269 eventos de detención, de los cuales en 232,157 casos las personas salieron del territorio nacional, en 2004 con 215,695 eventos de detención y 211,218 salidas del país, y en 2015 con 190,366 casos y 155,418 salidas.

El siguiente gráfico servirá de orientación en la primera parte de este documento, ya que permite situar los distintos momentos en los que la política migratoria, y particularmente las políticas de detención, se ha modificado en nuestro país y su efecto en términos de deportaciones, devoluciones, expulsiones y retornos de las personas migrantes. Profundizaremos posteriormente en el juego de palabras de estos términos y su impacto político.

Baste por ahora mencionar que no son términos equivalentes, y algunos de ellos han servido al discurso político para “suavizar” las medidas restrictivas de las políticas migratorias.

**TABLA 1. COMPARATIVO DEL NÚMERO DE EVENTOS DE DETENCIÓN Y
EXPULSIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL DE 2000 A 2015**

Año	Número de detenciones	Número de expulsiones
2000	166,457	
2001	151,405	
2002	138,061	110,573
2003	187,614	178,519
2004	215,695	211,218
2005	240,269	232,157
2006	182,705	179,345
2007	51,700	44,679
2008	94,723	87,386
2,009	69,033	64,447
2010	70,102	65,802
2011	66,583	61,202
2012	88,506	79,643
2013	86,298	80,902
2014	127,149	107,814
2015	190,366	155,418
TOTAL	2,126,666	

Fuente: Elaboración propia a partir de los boletines estadísticos del INM.

2. La participación de la sociedad civil como mecanismo de observación ciudadana y sus fundamentos

El discurso de los derechos humanos se ha construido con base en el acceso a la ciudadanía, como la figura jurídica que en los estados modernos es la garantía de derechos de las personas; en esta calidad se accede - o no - a ella en la relación directa con los Estados y sus funcionarios. La sociedad civil organizada busca promover acciones, luchas, diálogos y negociaciones que favorezcan el acceso a la ciudadanía para diversos sectores marginales.

En la última década, el contexto de violencias emergentes en el país ha trastocado hasta lo más profundo del tejido social. Hemos sido actores y testigos de las formas en que ciudadanos y ciudadanas buscan articularse, a través de la participación activa en redes de un movimiento creciente de defensores de derechos humanos con distintas agendas, como derechos sexuales y reproductivos, personas migrantes, grupos LGBTTTI, mujeres, poblaciones indígenas, infancia, víctimas de trata, personas desaparecidas, erradicación de la violencia, tortura e impunidad, por mencionar sólo algunos.

La agenda sobre los derechos de las personas migrantes no ha sido la excepción. A través de diversas redes, las organizaciones de la sociedad civil - laicas y religiosas, activistas y académicos independientes - se han articulado para impulsar cambios estructurales y normativos a favor de una cultura pro derechos que haga visible la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas migrantes y sujetas de protección internacional en situación irregular en México. El Foro Migraciones (FM), el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), el Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA) y el Colectivo de Defensores de Migrantes y Refugiados (CODEMIRE) constituyen algunos ejemplos de participación organizada.²

² Sin Fronteras forma parte de las tres primeras organizaciones.

Mediante alianzas estratégicas, estas redes han logrado incidir en diversas vertientes en materia de política pública, como la incorporación del enfoque de derechos humanos y la inclusión del tema migratorio en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la formulación de propuestas para el Programa Especial de Migración 2014-2018, un documento que - aunque no incluyó todas las recomendaciones de la sociedad civil - constituye un plan sin precedentes.

Asimismo, la promoción de marcos normativos con perspectiva de derechos humanos, la participación en el debate sobre la iniciativa y la subsiguiente Ley de Migración y su posterior implementación, así como la necesidad de reformas que erradiquen del ordenamiento jurídico las disposiciones tendientes a la criminalización de la migración han sido otros motores centrales de estas redes.

Un tercer campo de acción, relativamente reciente pero no menos importante, ha sido la necesidad de aliarse para promover la protección de las personas defensoras de derechos humanos de migrantes, que han sido acosadas o amenazadas en su trabajo cotidiano.

A nivel internacional, el papel de sociedad civil organizada ha sido esencial para construir plataformas de denuncia sobre el estado actual de vulneración de los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional. Un ejemplo de lo anterior es la participación de organizaciones civiles en las audiencias públicas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), acerca de temas como acceso a la justicia, niñez y familia migrantes y refugiadas en las Américas, situación de personas migrantes no localizadas, y situación de las personas migrantes en tránsito por México. Las observaciones dirigidas al Estado Mexicano por la CIDH, resultantes de la visita *in loco* realizada del 28 de septiembre al 2 de octubre del año pasado (CIDH, 2015), así como de otras visitas y de sus relatorías temáticas (CIDH, 2002, CIDH, 2013) reflejan también el papel activo de la sociedad civil, ya que incorporaron su opinión respecto a la situación actual de derechos humanos en México.

Los ejemplos arriba mencionados dan muestra de que la participación ciudadana, a través de distintas formas de organización de la sociedad, resulta no sólo destacable sino indispensable en la construcción de una cultura democrática: “La expertise de la sociedad civil es insustituible para comprender el valor normativo del derecho internacional y de los valores que son inherentes a su aplicación.” (Guthmann, 2008, p. 127).

El fundamento jurídico de la participación se encuentra en distintos instrumentos y lineamientos de carácter internacional, entre los cuales la 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, (en adelante Declaración de Defensores) que afirma en sus artículos 16 y 18:

[las organizaciones no gubernamentales] tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación [y] les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999, p. 7)

Respecto al papel de la sociedad civil como observadora y partícipe ciudadana en la protección de los derechos de las personas migrantes en situación irregular, los Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situación de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción (en adelante Lineamientos), establecen que “Los centros de detención permitirán el acceso de organismos no gubernamentales, quienes podrán inspeccionar el lugar y entrevistarse con las personas detenidas y con el personal que trabaja en dichos centros de detención” (Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, 2005, p. 83).

Cabe destacar que los Lineamientos son resultado de un proyecto de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) que en 2000 inició la recopilación de una serie de principios fundados en instrumentos regionales e internacionales relacionados con la migración. Los gobiernos miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y los relatores en materia migratoria de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana vertieron comentarios sobre los mismos durante 2001. Esta iniciativa tuvo como resultado concreto en México la inclusión de varios de estos principios en la LGP y las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración (en adelante Normas), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2001.

Asimismo, en sus dos visitas a México, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH instó al Estado mexicano a garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los centros de detención migratoria:

La Relatoría hace un llamado al INM para que permita el acceso de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos estatales de derechos humanos a las estancias y estaciones migratoria para que desarrollen tareas de monitoreo, apoyo y asistencia a los inmigrantes, como parte de un proceso de interlocución dirigido a mejorar las condiciones de privación de su libertad. (CIDH, 2002)

[...] la Comisión se permite recordar que por la naturaleza de los derechos que están en juego, una vez que el Estado tiene personas detenidas bajo su custodia, se debe garantizar el monitoreo de las condiciones de detención por parte de organizaciones independientes. Por tal razón, el Estado debe implementar las medidas que sean necesarias para que se garantice el monitoreo de la detención migratoria por organizaciones de la sociedad civil, representantes consulares y organismos nacionales e internacionales, tales como el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la OIM, el CICR, de manera que se verifiquen condiciones en las que se encuentran los migrantes privados de libertad, así como la forma en la que las autoridades garan-

tizan el acceso a sus derechos en el marco de los procedimientos migratorios o de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiados. (CIDH, 2013, p. 248).

Estos principios y recomendaciones sirven de base para insistir en el acceso continuo de la sociedad civil a los centros de detención, en aras de promover una cultura de respeto hacia la dignidad humana a través de diversas actividades centradas en la persona, como talleres y charlas informativas sobre derechos, acompañamiento psicosocial a casos visiblemente afectados por la violencia contextual y la situación de encierro indefinido, asesoría legal y representación de casos, identificación de personas cuya vida estaría en riesgo al ser devueltos a sus países (solicitantes de la condición de refugiado), o personas cuya integridad puede estar en riesgo en el centro de detención (víctimas de trata o de delitos graves, como el secuestro, que en ocasiones encuentran a sus victimarios al interior de los mismos centros).

En el mismo sentido, a través de acciones orientadas al beneficio colectivo, el monitoreo de los centros de detención busca ser un mecanismo de observación y emisión de recomendaciones para el cumplimiento de los estándares mínimos necesarios en la infraestructura material, presupuestal y de bienestar psicosocial que sirvan de garantes en la protección de la dignidad de las personas, a pesar de que se encuentren privadas de su libertad.

El trabajo de monitoreo en los centros de detención migratoria en México no ha sido sencillo. Durante años ha sido necesario impulsar el trabajo colaborativo con instancias gubernamentales para acceder al ejercicio de observación ciudadana, con miras a identificar problemáticas recurrentes que puedan ser resarcidas y emitir recomendaciones correctivas que consoliden las capacidades institucionales de las instancias responsables de la protección y custodia de las personas migrantes en México, detenidas por la falta administrativa derivada de su situación migratoria irregular. Las observaciones y sugerencias de la ciudadanía se han concentrado especialmente hacia el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, El Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia DIF y hacia los organismos públicos de derechos humanos representados por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La participación de la sociedad civil en el monitoreo ha atravesado por momentos de tensión y colaboración distintos, y aunque el acceso al escrutinio público sigue siendo muy limitado, pues son menos de una decena las organizaciones autorizadas para realizar labores de monitoreo, Sin Fronteras celebra la participación cada vez más recurrente de otras organizaciones civiles aliadas e interesadas en el tema, que gradualmente se han incorporado a esta labor. En este sentido, al revisar la historia de los últimos quince años y la producción cada vez más activa de informes que documentan las condiciones de las personas detenidas en el país, ³puede hablarse de un avance. Asimismo, cabe destacar como una ventana de oportunidad el reciente acuerdo del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) para implementar un monitoreo nacional que en los próximos dos años tendrá como objetivo: “identificar aquellos vacíos y obstáculos que impiden una plena protección de las personas migrantes, con el fin de presentar propuestas de mejora, así como dar seguimiento a las mismas en colaboración con el Instituto Nacional de Migración y sus direcciones generales competentes.” (CCINM, 2016)

Se espera que este ejercicio novedoso, paralelamente con los monitoreos que las organizaciones de la sociedad civil han implementado de forma regular desde hace algunos años, sirva para fortalecer los espacios de participación ciudadana, el trabajo de colaboración con el INM a favor de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, y sobre todo el seguimiento a las recomendaciones que desde hace tiempo se han elaborado sin lograr avances significativos.

³ Las organizaciones de las cuales se tiene conocimiento por su participación en el trabajo de monitoreo y presentación pública de informes a la fecha de elaboración del presente documento son: Foro Migraciones (2003), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (2003, 2005, 2009, 2013, 2014), Sin Fronteras IAP (2003, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), Insyde (2013^a, 2013^b), INCEDES (2010), Casa del Migrante de Saltillo (2014), Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría (2014) y FM4 Paso Libre (2014).

3. El trabajo de monitoreo de Sin Fronteras durante quince años: una retrospectiva

3.1. Antecedentes

Los resultados de las visitas de monitoreo de Sin Fronteras a los centros de detención migratoria se han hecho públicos desde 2003; sin embargo, dicha actividad comenzó a desarrollarse de forma casi inmediata, tras la conformación de la organización en 1996. Fue en los últimos años de la década de los '90 que la institución consideró imprescindible incluir en su agenda de trabajo la visita a centros de detención.

Algunos detonantes de esta decisión estratégica fueron eventos de abuso y trato inhumano en casos específicos de personas migrantes en situación irregular, de los cuales tuvo conocimiento la organización. De especial manera, a finales de la década de los '90, tres incidentes con un impacto emocional severo en la vida de las personas fueron la base para acelerar la negociación del acceso a los centros de detención, que hasta entonces estaban fuera del escrutinio público.

En uno de los casos citados, Sin Fronteras tuvo conocimiento acerca de un grupo de migrantes hindúes, confinados en un centro de detención migratoria por un largo periodo y posteriormente expulsados de México hacia Guatemala, país por el cual habían transitado previamente. Ante la imposibilidad de regresar a sus países de origen por motivos de seguridad personal, y ante el inminente nuevo encierro en otro centro de detención, uno de ellos se suicidó.

En los mismos años, en el marco de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas, la consolidación de muros fronterizos y el endurecimiento de políticas de detención con el argumento de la seguridad nacional y el contraataque al terrorismo en los Estados Unidos, las nuevas decisiones políticas del vecino país del norte no dejaron de tener repercusiones hacia México. Se tuvo conocimiento de un grupo de personas migrantes africanas y de medio oriente que habían sido removidas - con destino desconocido - del centro de detención migratoria en el cual se encontraban. Posteriormente fueron localizadas en una base de la marina en Campeche, lo cual atestigua la intervención de fuerzas de seguridad nacional en temas de carácter migratorio. La Comi-

sión Nacional de Derechos Humanos y la Pastoral de Movilidad Humana fueron las únicas instancias que tuvieron acceso a estas personas, mismo que no fue permitido sino tras un periodo, durante el cual estas personas permanecieron totalmente incomunicadas, casi en un limbo.

Finalmente, el caso de un migrante dominicano que fue víctima de tortura dentro de una estación migratoria fue el tercer acontecimiento al que la institución brindó acompañamiento, con la intención de documentar las violaciones de derechos humanos y presentar pruebas, mediante la aplicación del Protocolo de Estambul, para interponer las denuncias correspondientes. Éstas se presentarían en un primer momento en el ámbito nacional y, una vez agotados estos recursos, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como resultado de un proceso extremadamente largo, debido a los tiempos jurídicos y administrativos, a lo cual se sumaron actos de intimidación del agente migratorio victimario hacia el hombre dominicano, la persona decidió abandonar el proceso. No obstante, se logró su regularización y libertad mientras se daba seguimiento a su denuncia.

Los hechos narrados, a los cuales se añadió la ausencia de organizaciones que entraran a las estaciones migratorias para tener contacto directo con la población y verificar que las condiciones de detención fueran las mínimas necesarias para respetar sus derechos, fueron la motivación principal del equipo operativo de Sin Fronteras para decidir ingresar a los centros de detención. Para este efecto, la estrategia fue poner en marcha actividades recreativas para aminorar el estrés de las personas detenidas, en apoyo a lo cual los funcionarios a cargo en ese entonces brindaron acceso a la mayor parte de las instalaciones del centro de detención migratoria de Iztapalapa (Ciudad de México), incluyendo áreas de varones y mujeres.

Las actividades recreativas gradualmente se transformaron en un plan diversificado de acciones, entre las cuales la implementación de talleres sobre los derechos de las personas migrantes en situación irregular en México.

Esta última actividad sería la raíz de la metodología que actualmente aplica la organización en sus monitoreos: a partir de una serie de talleres informativos, se indagan las condiciones en que ocurre la detención y el confinamiento, el

acceso a la información, el debido proceso y el buen trato dentro de los centros, así como las características materiales del entorno físico, de salubridad y alimentario.

A través de la identificación de casos cuya resolución administrativa puede ser distinta a la expulsión del país (vía retorno asistido o deportación), se documentan casos emblemáticos y se litiga para la resolución favorable que pueda sentar un precedente a favor de otras personas en situaciones similares. Con estas fuentes de información se elaboran los informes que Sin Fronteras publica periódicamente sobre el tema.

3.2. Un recuento histórico de monitoreos y alianzas estratégicas

La siguiente sección recopila datos de los ocho informes públicos en los que ha participado Sin Fronteras, mismos que han sentado las bases para hacer pública la situación de las personas migrantes en detención en 10 estados del país.

En alianza con otras organizaciones, y para proponer acciones y modificaciones en beneficio del cumplimiento de derechos humanos de las personas migrantes en México se ha recabado la información de 26 centros de detención migratoria que se enlistan a continuación.

TABLA 2. LUGARES Y FECHAS DE LOS MONITOREOS EN LOS QUE HA PARTICIPADO SIN FRONTERAS DE 2000 A 2015

ESTADO		ESTACIÓN MIGRATORIA	ORGANIZACIONES Y AÑO DE PUBLICACIÓN DEL INFORME
1	Chiapas	Tapachula	Foro Migraciones (2003)
			Sin Fronteras (2007)
			Sin Fronteras; Incedes (2010)
			Centro de Derechos Humanos Fray Matías De Córdova; Prami - Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo, Fm4 Paso Libre y Sin Fronteras (2015)
		El Manguito	Foro Migraciones (2003)
		Huehuetan	Foro Migraciones (2003)
		El Hueyate	Foro Migraciones (2003)
		Echegaray	Foro Migraciones (2003)
		Palenque	Sin Fronteras (2016)
		Playa Catazajá	Sin Fronteras (2016)
2	Tabasco	Comitán	Sin Fronteras (2016)
		San Cristóbal De Las Casas	Sin Fronteras (2016)
		Tuxtla Gutiérrez	Sin Fronteras (2016)
		Villahermosa	Foro Migraciones (2003)
3	Tabasco	Tenosique	Sin Fronteras (2013)
			Sin Fronteras (2014)
			Sin Fronteras (2016)
			Foro Migraciones (2001)
4	Tabasco	La Venta	Sin Fronteras (2011)
			Foro Migraciones (2001)

14	Distrito Federal	Iztapalapa	Foro Migraciones (2001)
			Sin Fronteras (2007)
			Sin Fronteras (2009)
			Sin Fronteras E Incedes (2010)
			Sin Fronteras (2011)
			Sin Fronteras (2013)
			Sin Fronteras (2014)
			Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, Casa Del Migrante De Saltillo, Fm4 Paso Libre y Sin Fronteras (2015)
			Sin Fronteras (2016)
15		La Ventosa	Foro Migraciones (2001)
			Sin Fronteras (2014)
			Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J., Casa Del Migrante De Saltillo, Fm4 Paso Libre Y Sin Fronteras (2015)
16	Oaxaca	San Pedro Tapanatepec	Foro Migraciones (2001)
			Sin Fronteras (2014)
			Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo; Fm4 Paso Libre; Sin Fronteras (2015)
			Sin Fronteras (2014)
17		Oaxaca De Juárez	Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo; Fm4 Paso Libre; Sin Fronteras (2015)

18		Salina Cruz	Sin Fronteras (2014)
			Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo; Fm4 Paso Libre Sin Fronteras (2015)
19			
20	Tamaulipas	Nuevo Laredo	Foro Migraciones (2001)
21		Reynosa	Foro Migraciones (2001)
22	Baja California Norte	Puerta México	Foro Migraciones (2001)
		Tijuana	Foro Migraciones (2001)
23	Puebla	Puebla	Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo; Fm4 Paso Libre; Sin Fronteras (2015)
24	Tlaxcala	Tlaxcala	Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo; Fm4 Paso Libre; Sin Fronteras (2015)
25	Jalisco	Guadalajara	Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo; Fm4 Paso Libre; Sin Fronteras (2015)
26	Coahuila	Saltillo	Centro De Derechos Humanos Fray Matías De Córdoba; Prami - Instituto De Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; Casa Del Migrante De Saltillo; Fm4 Paso Libre; Sin Fronteras (2015)

Fuente: Elaboración propia.

Como ya se mencionó, el **primer informe** impreso en el que participó Sin Fronteras se publicó en **2003**. La elaboración de la investigación *Los procedimientos y las condiciones de las personas migrantes en situación de detención en México* (Foro Migraciones, 2003) se realizó en alianza con otros 42 miembros que, a título personal o institucional, conformaban ese año el Foro Migraciones. Como parte de sus acciones dentro de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, asumieron la tarea de documentar prácticas con los migrantes a escala regional (Centroamérica, Norteamérica y el Caribe).

La solicitud de ingresar para realizar entrevistas fue aprobada por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, quien emitió una carta de autorización para el Foro Migraciones con objeto de efectuar la investigación en 14 centros de detención de los Estados de Baja California Norte, Tamaulipas, Distrito Federal, Oaxaca, Chiapas y Tabasco.

Las principales preocupaciones derivadas de ese informe fueron de tipo normativo, relacionadas con garantizar el debido proceso y reducir las restricciones sobre el derecho al libre tránsito (por ejemplo retirar las reservas de tratados suscritos en referencia al art. 33 constitucional, eliminar las penas privativas a la libertad por violaciones a la LGP, revisar la inconstitucionalidad de la detención prolongada, y otorgar la suspensión de expulsión cuando en amparo se alegara falta al debido proceso). Se hizo hincapié en la eliminación de la participación de cuerpos policiacos de seguridad nacional - como la Marina - durante la detención, y se instó a garantizar los montos presupuestales para mejorar las condiciones materiales de los centros. Además se promovió la creación de medidas de protección especial para víctimas de trata, personas con padecimientos mentales, infancia y personas mutiladas. Para garantizar el seguimiento de estas recomendaciones se recomendó el acceso continuo de los relatores de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Con el transcurrir del tiempo se hizo evidente que los vacíos legales y normativos debidos a la falta de una política migratoria integral con enfoque en derechos humanos, así como la carencia de procedimientos y protocolos institucionales, tenían efectos severos, ya que invisibilizaban a las personas y las dejaban en un estado de incertidumbre continuo. Muchas de ellas, además, estaban expuestas a extorsiones, desinformadas, incomunicadas, literalmente desprotegidas y a merced de las decisiones de algunos funcionarios.

Adicionalmente, se identificó un problema grave: la desaparición temporal de migrantes entre el momento de la verificación migratoria y su ingreso a los centros de detención, durante un trayecto que en ocasiones era de días, sin posibilidad de conocer su paradero. En el caso de niños, niñas y adolescentes, este turbio procedimiento generó una inquietud aún mayor, pues se desconocía si al ser devueltos a sus países llegaban efectivamente a sus destinos.

Por lo anterior, en 2006 Sin Fronteras se involucró en un **segundo informe** no público articulándose en red con otras organizaciones de Guatemala, El Salvador y Honduras a partir de un nuevo proyecto regional liderado por *Catholic Relief Services* (CRS). Aunque el monitoreo de los centros de detención no era el fin último de este proyecto, el plan de actividades incluía visitas sistemáticas a los centros de detención. El alcance de la propuesta era generar un modelo de atención para niños, niñas y adolescentes no acompañados en situación de detención, a partir de la documentación de los momentos de detención, retorno y procesos de reintegración. La participación de Sin Fronteras fue relativa al monitoreo de la detención y el confinamiento en los centros. El reporte final, sin carácter público al principio, se centró en la sistematización de la información sobre las violaciones a los derechos humanos de adolescentes no acompañados en las estaciones migratorias de Tapachula en Chiapas y de Iztapalapa en el Distrito Federal.

Entre las principales inquietudes derivadas del proyecto destacó la disonancia entre el interés superior del niño y las prácticas de detención y retorno, que no garantizaban su seguridad. En México fue constante la falta de personal del INM explícitamente capacitado para la protección de la infancia, así como la ausencia de personal de salud mental capaz de ofrecer atención a problemáticas comunes (estrés y angustia) entre los niños, niñas y adolescentes derivadas de la falta de información sobre lo que les estaba pasando. Resultó también preocupante que en la fase de recepción se carecía de un mecanismo de integración de adolescentes, particularmente en Honduras donde sólo había un albergue para la recepción de menores de 12 años, aduciendo que los mayores de esa edad escapaban del lugar.

En este contexto destacan las recomendaciones siguientes: publicación de los criterios y procedimientos de verificación del estatus migratorio, detención y

deportación de acuerdo a distinciones de edades (0 a 12 y 13 a 17); notificación consular expedita al momento de la intercepción, sin esperar hasta la llegada al centro de detención; comparecencia de adolescentes en presencia de una persona de su confianza; respeto al debido proceso y – con especial importancia - la urgencia de establecer un mecanismo de registro de adolescentes interceptados y recibidos en los lugares de detención y en sus países de origen, ya que en algunos casos se observó que el número y nombres de las personas que saldrían de México no correspondían a los que llegarían a Guatemala.

Una parte de los esfuerzos de este trabajo, realizado en 2006, salió a la luz pública en 2010, año en que la institución, en alianza con el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) de Guatemala, publicaría en forma conjunta *Adolescentes migrantes no acompañados: Estudio sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción* (Sin Fronteras/Incedes, 2010). Este documento se concentró en ambos países, e incluyó las recomendaciones arriba citadas, destacando las facilidades brindadas por las autoridades y agregando algunas más, entre las cuales destaca el “registro de una cadena de custodia”, a saber un procedimiento puntual en tiempos, lugares y responsables de la seguridad de los y las adolescentes. Además, la publicación incluyó una serie de lineamientos para la construcción de un modelo integral, eficaz y progresivo de protección de derechos para esta población.

El ingreso institucional a los centros de detención migratoria de Tapachula, Chiapas e Iztapalapa, Distrito Federal, tuvo un doble enfoque durante esos años: la participación del proyecto sobre niños, niñas y adolescentes con CRS y el monitoreo regular de las condiciones en las estaciones migratorias. Un **tercer informe** publicado en 2007, congregó la información y análisis de monitoreo durante 2005 y 2006.

En *Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la Ciudad de México y Tapachula, Chiapas* (Sin Fronteras, 2007) se presentaron los resultados de los talleres informativos y visitas para conocer las condiciones en las distintas áreas de los centros de detención. La población que recibió la información fue casi un millar, y el documento sistematizó las principales violaciones a sus derechos, así como una revisión de los instrumentos

nacionales e internacionales de derechos humanos, que entonces protegían y normaban los derechos y obligaciones de las personas migrantes en detención.

De manera complementaria a las facilidades de acceso brindadas, cabe recordar dos eventos coyunturales en 2005: a publicación del único informe de la CNDH del que se tiene conocimiento en referencia a las condiciones de personas migrantes en detención, intitulado *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*, y la paralela puesta en marcha del programa de dignificación de las estaciones migratorias (2004-2005) de parte de las autoridades migratorias, iniciativa que concluiría con el proyecto de remodelación y reapertura de la estación migratoria más grande del país, la Estación Siglo XXI en Tapachula, inaugurada en 2006 y presentada como innovadora en sus estándares de protección a los derechos humanos.

El programa de dignificación fue valorado positivamente en el informe de la CNDH (2005) porque implicó el reconocimiento del INM de la existencia de condiciones indignas e inadecuadas en los centros de detención, que tendrían que ser modificadas. No obstante, la CNDH lo consideró insuficiente, al verificar en sus visitas que el programa no subsanaba las carencias estructurales similares a las carcelarias, además de señalar que algunas estancias temporales se habilitaban incluso en cárceles distritales:

[...] al conservar el perfil carcelario con que operan las estaciones migratorias, esto es observándose celdas, rejas metálicas, aldabas, candados, aseguramientos prolongados y con opción a prolongarse, bases de cemento por camas, entre otros, se vulnera en perjuicio del migrante el respeto a su dignidad inherente como ser humano y su integridad psíquica y moral” (Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, p. 10).

Además, el informe criticó “la falta de interés o incapacidad de la autoridad responsable para abatir este fenómeno que no ha sido atendido” (p. 1)

Las directrices de la CNDH coincidieron en muchos sentidos con los señalamientos y recomendaciones del informe de Sin Fronteras: la gran preocupación por la marginación y malos tratos hacia las personas migrantes en los centros de detención, la sobrepoblación, la falta de servicios de salud, las detenciones masivas, la omisión de la notificación consular expedita y la carencia de capacidad instalada en los lugares, para albergar a las personas en condiciones dignas. Hasta la fecha varias de estas observaciones no han sido subsanadas, toda vez que se han señalado en las conclusiones y recomendaciones de todos los informes. Sobre su cumplimiento ahondaremos más adelante.

La cuestión de la partida presupuestaria y la transparencia en la rendición de cuentas también ha sido un tema de interés para las organizaciones civiles involucradas en el monitoreo de estaciones migratorias. El informe que publicó Sin Fronteras correspondiente al **cuarto monitoreo de 2007-2009**, nombrado *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México* (2009), dedicó una reflexión al respecto, haciendo una crítica al incalculable costo de una política migratoria con enfoque represivo y de seguridad nacional. Entre las recomendaciones incluyó la exhortación a los gobiernos para invertir los recursos en alternativas a la detención y mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas, ya que el presupuesto es la vía por la cual las leyes y programas se traducen en políticas específicas.

En el ejercicio de monitoreo del informe referido, se hicieron solicitudes de información pública al Instituto Nacional de Migración, a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El propósito fue recabar información sobre el ejercicio del presupuesto público para financiar la operación de las dos estaciones migratorias más grandes del país, Tapachula e Iztapalapa. La información obtenida fue insuficiente para hacer un análisis exhaustivo. La baja calidad de las respuestas del INM o las respuestas parciales - justificadas con el argumento de ser una instancia de seguridad nacional - impidieron tener un panorama más amplio.

Sin embargo, la organización Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en 2011 fue partícipe de una experiencia con resultados más favorables, que incluimos en este texto para ejemplificar que las buenas prácticas de colaboración

entre organismos estatales y no estatales son posibles cuando hay voluntad de colaboración para la rendición de cuentas.

A través de la Alianza para el Gobierno, Fundar impulsó la colaboración con SEGOB, el INM y la Secretaría de la Función Pública, para identificar el presupuesto destinado a garantizar los derechos de los y las migrantes a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el INM.

Los resultados fueron reveladores. Se concluyó que del total del presupuesto gastado por el INM en 2011 (2,943 millones de pesos), solamente el 6% (173 millones de pesos) estaba destinado a la construcción y mantenimiento de estaciones migratorias y actividades relacionadas a las repatriaciones y retornos asistidos. El 11% (331 millones de pesos) se gastó en programas de protección para migrantes, y la mayor parte del gasto (82%, equivalente a 2,360 millones de pesos) se destinó a actividades de gestión y control migratorio (Fundar, 2013, p. 7).

Asimismo, fue de conocimiento público que el gasto operativo anual excede la cantidad aprobada por el Presupuesto de Egresos de la Federación, misma que alcanzó únicamente para cubrir salarios y gastos operativos del primer trimestre.

El análisis presupuestal, más que una vía de acceso a las condiciones en que se aplican las políticas migratorias, puede ser una de las formas de instrumentalizar cambios estructurales, y concretamente reetiquetar los recursos con una perspectiva de derechos humanos. Hacerlo así representaría avanzar en la transición del enfoque de seguridad nacional hacia el de la seguridad humana, mediante acciones de protección de derechos que son asequibles, pues existen los recursos para hacerlo. Un ejemplo es la recomendación de Fundar para definir plazas para los Oficiales de Protección de la Infancia (OPIs), con una remuneración capaz de reconocer su esfuerzo y profesionalismo (p. 25).

La voluntad de construir sinergias es un aspecto positivo y deseable en la construcción de normas y políticas públicas. Un ejemplo más, que lamentablemente no se concretó en los resultados esperados, fue el diálogo que inició en 2007 para construir un nuevo proyecto de *Funcionamiento de las Estaciones Migratorias* que fueran garante de derechos humanos. Diversas organizacio-

nes civiles se dedicaron a analizar la propuesta entre las cuales Amnistía Internacional, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Nacional de Comunicación Social, el Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, la Red Nacional Todos los Derechos para Todas y Todos y Sin Fronteras.

Este esfuerzo produjo un documento de lineamientos mínimos para la formulación de las Normas que se envió a la Secretaría de Gobernación y al INM. Como resultado, las organizaciones fueron invitadas a un foro de presentación del nuevo proyecto. Posteriormente, las organizaciones enviaron comentarios y quedaron en espera de una próxima reunión que nunca se llevó a cabo. Al manifestar su preocupación por la falta de disposición al diálogo y la prevalencia de artículos restrictivos de derechos, la respuesta recibida distanció aún más las posturas, ya que en 2009 la entonces comisionada del INM, Cecilia Romero, increpó públicamente a las organizaciones civiles, responsabilizándolas por la demora en la expedición de las Normas (Sin Fronteras, 2009).

La publicación de las Normas tuvo lugar en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 2009. El acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración sentó una base que, junto con la despenalización de la entrada irregular de una persona al territorio mexicano - contenida en las reformas y derogación de varias disposiciones de la Ley General de Población publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Julio de 2008 – se constituyeron en los fundamentos para la elaboración de los criterios de análisis que se utilizaron en el **quinto informe** sobre el monitoreo de estaciones migratorias llamado *Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosique, Tabasco, para el año 2010*.

Como su nombre lo indica, este informe - publicado en 2011 - trascendió el análisis prioritariamente jurídico que prevalecía en los informes anteriores, ya que su contenido fue un primer ejercicio institucional que incorporó los aspectos socioculturales y psicosociales asociados al efecto del encierro en la vida de las personas y su derecho a construirse como personas dignas.

Cabe mencionar que la iniciativa de incorporar aspectos sobre el bienestar emocional no fue producto de la casualidad, pues el monitoreo del año 2010 tuvo dos precedentes que marcaron esta línea de trabajo.

El primero consistió en el conocimiento público de las recomendaciones de la CNDH al estado mexicano en materia de secuestros a migrantes: en el *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes en México* (CNDH, 2009) se hizo un llamado “impostergable” a realizar esfuerzos conjuntos ante un problema de la mayor gravedad, como el secuestro de migrantes que, de acuerdo con los testimonios recopilados, ocurre en muchos casos con la participación de integrantes de corporaciones estatales de seguridad pública (p. 30).

De igual forma, la CNDH recalcó la necesidad de que “en las estaciones migratorias se cuente con personal suficiente y debidamente capacitado para identificar, atender y trasladar a las víctimas de delitos, o para brindar atención médica y psicológica adecuada, evitando que los migrantes queden desprotegidos y sean susceptibles de una posible doble victimización” (p. 28), y que en referencia a la condición de legalidad de la estancia de extranjeros en México como prerequisite para acceder al sistema de justicia, se diera prioridad al principio *pro persona*, señalando que “a pesar de que la Ley General de Población prevé que los extranjeros comprueben su legal estancia en el país para poder acceder a la justicia y otros servicios sociales, es importante mencionar que en el caso de las víctimas de secuestro debe prevalecer su derecho a la protección de su integridad física y psicológica, antes que sea sujeto a un proceso administrativo migratorio.” (p. 31).

El segundo evento hizo evidente que, pese a las recomendaciones y señalamientos públicos sobre la violencia creciente en México en el marco de la “guerra contra el narcotráfico” emprendida por Felipe Calderón en el sexenio 2006-2012, las muertes, ejecuciones y desapariciones desestabilizaron la seguridad del país y dejaron al descubierto la vulnerabilidad humana en medio de una guerra en apariencia contra el narcotráfico, pero que en la cotidianidad dan como resultado que miles de civiles sean víctimas – llamadas eufemísticamente “daño colateral” - de los enfrentamientos. Se trata de 121,683 muertes violentas, según cifras del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Proceso, 2013, 30 de Julio).

Los secuestros y agresiones a migrantes no cesaron. El ejido del Huizachal en San Fernando Tamaulipas fue el oscuro escenario en que fueron hallados 72 cadáveres de migrantes provenientes de Centro y Sudamérica (Aranda, 2010, 26 de Agosto).

Como es sabido, la violencia a partir 2010 adquirió proporciones incalculables. Organizaciones internacionales hicieron llamados al respecto, refiriéndose a una crisis humanitaria que estaba cobrando víctimas principalmente entre los y las migrantes, reporteros y defensores de derechos humanos (Human Rights Watch, 2011), y poniendo énfasis en el impacto de la marginación e invisibilidad de las personas migrantes en el acceso a la justicia y reparación, en un país que históricamente les había silenciado (Amnistía Internacional, 2010).

En la experiencia de atención de Sin Fronteras, 2010 fue un año colmado de testimonios de abuso y secuestro, no denunciados por temor a las represalias. Con frecuencia las personas atendidas por los y las abogadas y psicólogos de la organización insistían en que el único apoyo que necesitaban era el que les permitiera regresar a sus países y olvidar lo ocurrido.

El discurso de las personas migrantes en detención entrevistadas para el monitoreo 2010 se caracterizaba por las mismas condiciones: desconocimiento de sus derechos como víctimas, temor de posibles represalias, violencia sexual recurrente - particularmente las mujeres migrantes -, estados de afectación emocional no atendidos, y una necesidad apremiante de volver a sus países. Incluso se pudo constatar el incremento de "entregas voluntarias ante el INM" con la finalidad de ser deportados ante la violencia vivida.

En el monitoreo se constató también que muchas personas presentaban síntomas psicosomáticos, es decir aquellos visibles físicamente pero con un origen de carácter emocional. La poca atención a los mismos se proporcionaba a través de paliativos médicos, sin responder a las causas de fondo, que incluso podrían tener un impacto severo no sólo en el momento del confinamiento sino en la vida futura de las personas:

La inclusión de servicios de apoyo psicológico permanentes debe ser una prioridad a corto plazo, sobre todo tomando en cuenta que en fechas

recientes se ha incrementado considerablemente el número de migrantes víctimas de secuestro y de sobrevivientes que han sido testigos de la matanza de otros paisanos o familiares, lo que ha causado estragos severos en su estado de bienestar emocional. Estos casos, junto con los de mujeres sobrevivientes de algún tipo de asalto sexual, deben tratarse con cautela y con el apoyo de especialistas, ya que de no hacerlo puede haber daños extremos que incluso deriven en algún trastorno mental más severo. Se debe pensar en alternativas para el creciente número de personas que acaban de vivir un secuestro y son remitidas a un centro de detención, puesto que un nuevo encierro puede reactivar los estados de angustia y sentido de indefensión deteriorando gravemente su estado de salud mental y con potenciales efectos a largo plazo en la vida de las personas (Sin Fronteras, 2011, p. 105).

Otras conclusiones del informe que vale la pena recordar son el incumplimiento total del procedimiento de verificación migratoria y el confinamiento de migrantes de acuerdo con las Normas que el mismo INM había establecido desde 2009, a lo cual se sumaban los actos de corrupción, discriminación, impunidad y malos tratos dentro de los centros de detención. Cuando se lograron documentar prácticas de buen trato, como ocurrió en particular en el centro de Tenosique, Tabasco, esto se debió a actitudes de “buena voluntad” de parte de los agentes, sin que significara la asunción de sus responsabilidades como funcionarios públicos.

El exhorto de los informes previos a trabajar a favor de una política migratoria integral, cuyo primer paso debería ser una reforma al marco jurídico - desde la Constitución hasta las normas - y la creación de una normatividad especializada en materia migratoria y de asilo, se materializó parcialmente en 2011, un año que representó un parteaguas en la política migratoria, gracias a la publicación de dos leyes novedosas y una reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Sin Fronteras participó activamente desde su área de incidencia, a través de distintos espacios de debate y construcción de propuestas, para que la creación de estos marcos normativos se materializara en leyes específicas. Sin embargo, como en todo proceso de creación legislativa, se aprecian contradicciones y

vacíos tanto en la Ley de Migración como en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político que aún requieren de reformas sustantivas, por lo que la organización continúa involucrada en la modificación de dichos marcos.⁴

En este contexto referencial se desarrolló el **sexto informe** de monitoreo *Ser migrante no me hace delincuente. Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, Tenosique y Villahermosa, Tabasco. 2011-2012* (Sin Fronteras, 2013). Esta investigación se desarrolló simultáneamente a la presentación del segundo informe de la CNDH sobre secuestros de migrantes (2011a). De acuerdo con los datos de su informe anual (2011b), esa dependencia realizó 1,639 visitas a estaciones migratorias, de las que derivó el inicio de 1,116 expedientes de queja. Además se iniciaron gestiones para mejorar el derecho a la salud, la alimentación, la información y el debido proceso.

A pesar de lo anterior, la capacidad institucional de este organismo público autónomo para cumplir con sus directrices como observador del respeto a los derechos humanos fue insuficiente: en efecto, en las entrevistas realizadas para el monitoreo de Sin Fronteras, una constante fue la ausencia de la CNDH y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en su papel de proporcionar información y vigilar que la protección de las personas detenidas fuera cumplida por las autoridades correspondientes.

Las recomendaciones del informe sobre el monitoreo de 2011-2012 nuevamente fueron enfáticas en la necesidad de contar con servicios de atención médica y psicológica articulados, para la contención de las afectaciones emocionales producto del encierro indefinido. Esto último derivaba de que, independientemente del tiempo de estancia, las personas desconocían si la deportación ocurriría en días, semanas o meses, no habían sido informadas de los plazos máximos para la resolución de su situación administrativa, ni sabían que podrían ser trasladados al centro de detención de Tapachula antes de que ocurriera su salida definitiva del país.

⁴ El lector interesado en información más detallada de estos procesos puede consultar: "Alcance de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos y la Normativa en la Agenda Migratoria" y "Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica", ambos documentos producidos por Sin Fronteras, disponibles en su página web: www.sinfronteras.org.mx

El malestar emocional se vinculó de igual forma con los malos tratos en los centros de detención. Cinco años después de que los informes que hacían referencia al plan de dignificación de las estaciones constataran ciertas mejorías en las instalaciones y trato del personal a cargo, la estación de Iztapalapa fue particularmente señalada por malos tratos de los custodios hacia la población en general, y en especial hacia los adolescentes con quienes se llevaba a cabo una serie de actos de “disciplinamiento” que incluían un cuarto de castigo, incluso con la participación del director a cargo, cuya orden explícita los mandaba un par de días a ese confinamiento.

Indudablemente este informe de monitoreo se caracterizó y distinguió por su especial énfasis en el desarrollo de medidas alternativas a la detención. Mediante un breve análisis del nuevo marco jurídico migratorio, puesto en marcha desde 2011, se argumentaron los motivos por los que el principio de excepcionalidad en la detención debería ser el eje rector de las medidas adoptadas por las políticas migratorias, particularmente cuando las personas que pueden vivir detenciones prolongadas pertenecen a grupos en situación de especial vulnerabilidad. Esto es señalado por la misma Ley de Migración en sus artículos 112 y 113 en lo que se refiere a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas y víctimas de delitos graves cometidos en territorio nacional (Sin Fronteras, 2013, p. 81-88).

Ante las escasas alternativas a la detención para las personas que solicitan la condición de refugiado en los centros de detención, este informe recomienda con insistencia, como una situación óptima, continuar el proceso administrativo migratorio en libertad, haciendo uso de mecanismos como comparecencias, monitoreo, supervisión, medidas especiales para personas en situación de vulnerabilidad, sanciones en caso de falta de cooperación. En tanto este horizonte de protección de derechos no sea aún alcanzable, es imprescindible cumplir por lo menos con el debido proceso, mientras la detención sea regla y no excepción. El **séptimo informe** de monitoreo *La ruta del encierro: Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales* (Sin Fronteras, 2014) continuó la línea de proponer acciones concretas alternativas a la detención, y sistematizó los resultados de las visitas hechas en 2013 a centros de detención de la Ciudad de México y Oaxaca.

A partir de la información recopilada en Iztapalapa, la ciudad de Oaxaca de Juárez y los municipios de San Pedro Tapanatepec, La Ventosa y Salina Cruz, se pudieron contrastar situaciones entre la infraestructura y funcionamiento de un centro grande (Iztapalapa) y la puesta en operación de centros pequeños, con grandes carencias materiales sobre todo en salubridad, ventilación y alimentación.

El título *La ruta del encierro* fue elegido con el fin de resaltar que el confinamiento de las personas migrantes no ocurre en un solo lugar, y que frecuentemente viven un “confinamiento en red” al ser trasladadas de un lugar a otro, especialmente cuando, de forma expedita y poco planificada, se habilitan estancias temporales para su detención. Como resultado, las personas pasan en detención estadías largas, que pueden exceder los límites establecidos por la ley. En este sentido, la habilitación de estancias provisionales de parte del INM fue un tema preocupante, debido a los datos cuantitativos que se obtuvieron a través de las solicitudes de información dirigidas al INM:

[...] en 2013 se habilitaron 120 estancias provisionales. Se pudo constatar también que en algunos casos el tiempo de permanencia de una persona se extiende por periodos muy largos, que en varios casos superan los siete días establecidos para las estancias provisionales tipo “B”. Causa aún más preocupación el creciente número de niños, niñas y adolescentes detenidos en estaciones migratorias (Sin Fronteras, 2014, p. 78).

Por estos motivos, algunas recomendaciones puntuales para promover las alternativas a la detención fueron la modificación de los artículos 101 y 102 de la Ley de Migración, que otorgan la posibilidad de custodia únicamente a las representaciones diplomáticas y organizaciones de la sociedad civil, y la modificación del artículo 111, para que los procesos de defensa de derechos humanos no estén sujetos a la privación de la libertad.

En el caso particular de niños, niñas y adolescentes se hizo un llamado especial ante el número creciente de detenciones de esta población, y se solicitó celebrar convenios con la defensoría de oficio y con organizaciones de la sociedad civil para garantizar el acceso a la justicia, y también con el DIF y los albergues especializados en niños, niñas y adolescentes para su canalización y trato adecuado.

Ante la escasa respuesta a las recomendaciones emitidas en años previos, varias organizaciones civiles dedicadas al monitoreo de los centros de detención se congregaron en torno a un objetivo común: evidenciar que sus hallazgos eran sistemáticos, productos de una política migratoria que obstaculiza y viola el goce de derechos humanos y que no se trataba de hechos aislados, sino de la reproducción de formas de exclusión e inequidad, independientemente de la localidad geográfica.

En 2015 se presentó públicamente *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* (Frontera con Justicia et. al), un esfuerzo colectivo del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, el Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) - Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, Frontera con Justicia (Casa del Migrante de Saltillo), Dignidad y Justicia en el Camino (FM4 Paso Libre) y Sin Fronteras.

Las organizaciones participantes expresaron su inquietud por la práctica reiterada de violaciones a derechos humanos en las detenciones y confinamiento de personas migrantes en situación irregular en el transcurso de los años. Señalando que la fuente del problema era estructural, plantearon el informe como un primer paso hacia una estrategia política común, dirigida a la aplicación de cambios estructurales en materia de garantías, trato y condiciones de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en los centros de detención, así como el desarrollo de alternativas a la detención.

Aunque existía un precedente de trabajo conjunto en el caso de Sin Fronteras tanto en el informe del Foro Migraciones de 2003 como en el informe sobre adolescencia no acompañada de 2010, la experiencia en este **octavo informe** resultó única porque, a pesar de las aproximaciones diversas en el monitoreo (según las facilidades y limitaciones en las localidades en que cada institución desarrollaba su trabajo) se logró unificar una metodología de análisis, que se ajustó al protocolo descrito en la guía *Monitoring Immigration Detention Practical Manual* (The Association for Prevention of Torture - APT, The International Detention Coalition - IDC & The United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR, 2014,).

Esta iniciativa permitió avanzar en torno a la necesidad de un monitoreo conjunto y de alcance más amplio, con la meta, a mediano plazo, de un monitoreo nacional de la sociedad civil. A la vez se lograron homologar criterios sobre las siguientes temáticas: procedimientos migratorios y de detención; tratamiento y salvaguarda de las personas; seguridad, orden y disciplina; condiciones materiales; actividades; cuidado de la salud, y grupos de personas en situación de riesgo y/o vulnerabilidad.

Los hallazgos se presentaron en alianza, en cuatro de las cinco localidades de las instituciones involucradas: Ciudad de México, D.F., Tapachula, Chis., Saltillo, Coah., y Puebla, Pue.

Las conclusiones derivadas de este informe se agruparon en cinco preocupaciones principales:

- La nula vigilancia e impunidad ante los abusos de poder en los momentos de detención y traslado.
- La estructura carcelaria de las estructuras destinadas a ser centros de detención, independientemente de la localidad.
- Los malos tratos y hostigamiento como práctica común, para obstaculizar el ejercicio de derechos y continuar con las deportaciones masivas.
- La carencia de protocolos destinados a la identificación y trato de grupos en situación de vulnerabilidad
- El desinterés completo por la salud mental y las afectaciones emocionales producto de la violencia y del encierro.

Este informe proporcionó un análisis detallado sobre los elementos de la detención migratoria, que jurídicamente le confieren un carácter penal, y sobre el juego discursivo de la política migratoria mexicana mediante el uso de eufemismos como “presentación”, “alojamiento”, “aseguramiento”, “estancia”, “estación”, “rescate” y “retorno asistido” utilizados para oscurecer el tratamiento que subyace en la legislación y normatividad y encubre la privación de la libertad, un hecho señalado por la propia CIDH en su informe de 2013 *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*.

Además de señalar la divergencia entre el plano discursivo de la política mexicana en materia migratoria y la realidad cotidiana de las personas detenidas, el documento afirma que:

[...] no cabe duda de que en la experiencia de las personas migrantes no hay carácter de “alojamiento”, “aseguramiento” o “asistencia para la repatriación.” [...] Las personas se saben detenidas por haber ingresado a México sin documentos migratorios y en todo momento esta medida es entendida como un castigo por haber transgredido las normas de un país que no es el suyo”. Los procedimientos caracterizados como “asistencia para el retorno voluntario”, que ocurren posteriormente a los grandes “operativos de rescate de migrantes” se han incrementado, y ocultan deportaciones masivas. Éstas, ante la ausencia del acceso al debido proceso, impiden identificar necesidades diferenciadas entre las personas, muchas de las cuales requieren incluso salvaguardar la vida mediante la protección internacional (Sin Fronteras, 2015, p. 51)

Las recomendaciones finales fueron diversas, y se agruparon por actores: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Instituto Nacional de Migración, cuerpos de seguridad pública estatales y federales, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de Derechos Humanos, gobiernos de los países de origen y organizaciones de la sociedad civil.

Entre ellas, algunas destacan por su carácter enfático: supresión de la privación de la detención como práctica de control migratorio ante el ingreso irregular particularmente en los casos de niños, niñas, y adolescentes; aplicación de sanciones a agentes del Estado que realicen actos contra los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional; garantía del debido proceso, a la protección consular, acceso a la justicia y participación de defensores de oficio en los centros de detención; garantía de condiciones materiales y de salubridad mínimas acordes al trato digno; monitoreo constante de los centros de detención de personas migrantes por parte de la CNDH en su designación como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura para la erradicación de estas prácticas; promoción de la salvaguarda de los derechos y el bienestar de las personas refugiadas y solicitantes de asilo por parte del ACNUR, y la articulación de la sociedad civil para promover un monitoreo conjunto.

En términos de contexto sociopolítico, debe señalarse que el proceso de monitoreo de este informe se desarrolló en una coyuntura particular: la implementación de un plan de gobierno - presentado a mediados de 2014 como "Programa Integral Frontera Sur" - que, con el argumento de fortalecer la protección de los migrantes y combatir/erradicar los grupos criminales que vulneran sus derechos, inició un "reforzamiento" de la frontera sur, con mayor patrullaje y presencia del Estado.

En diversos foros, y con boletines, informes y comunicados, las organizaciones defensoras de derechos humanos de las personas migrantes hicieron una abierta denuncia contra la persecución y presencia recurrente de diversos cuerpos policíacos derivados de ese programa, y contra las violaciones y abusos recurrentes contra migrantes y las deportaciones en incremento, a partir de un patrón que mostraba un mayor número de detenciones en diversos estados del país, y no sólo en las fronteras.

El informe *Derechos Cautivos* se sumó a esta gran inquietud, y señaló este exponencial incremento de eventos de detención, que hasta la edición del informe - en abril de 2015 - se habían contabilizado en 88,624. En sólo siete meses desde la implementación del Programa Integral Frontera Sur, esta cifra superó los 86,298 eventos registrados en todo el año 2013.

Actualmente los datos oficiales confirman la advertencia de hace un año, al señalar un total de 190,366 eventos de detención en 2015: se trata de la tercera cifra más alta de detenciones en el presente siglo, a lo cual se agrega una característica nueva: 35,704 detenciones fueron de menores de 18 años, un número sin precedente.

Impulsada por los datos de monitoreo recabados en 2015, Sin Fronteras solicitó al INM ingresar a los centros de detención de Iztapalapa en la Ciudad de México, Villahermosa en el estado de Tabasco, y Comitán, Tuxtla Gutiérrez, Playas de Catuzajá, San Cristóbal y Palenque en el estado de Chiapas, y cuyos alcances y resultados se encuentran resumidos en el Anexo I.

Las recomendaciones se incorporan en la Tabla 3, que muestra un comparativo histórico de recomendaciones y seguimiento para evaluar el estado actual de la

detención migratoria y el impacto positivo, negativo o nulo de la labor de sociedad civil como observadora y participante ciudadana.

3.3. Quince años de recomendaciones, logros y retrocesos en la protección de personas migrantes en detención

Se han señalado los principales eventos sociopolíticos que influyeron en los monitoreos de estos quince años, los temas que ha sido prioritarios defender, así como los momentos clave y las articulaciones logradas.

Por razones de espacio no es posible en estas páginas hacer un listado de todas las recomendaciones emitidas a lo largo de estos años; sin embargo, es sin duda de gran utilidad resumir los principales puntos de contienda entre la ejecución de la política migratoria en materia de detención y los exhortos de la sociedad civil por el cumplimiento de procedimientos con enfoque de derechos humanos, centrados en la dignidad de las personas.

La siguiente tabla muestra las recomendaciones más recurrentes en lo que va de este siglo, así como otras inquietudes, mencionadas eventualmente pero enfáticas por la urgencia de su resolución en momentos cruciales, como ocurrió con la llamada “crisis migratoria de niños, niñas y adolescentes sin acompañar.”

NIVEL DE AVANCE:

	Cumplido
	Parcial
	Sin avances significativos

**TABLA 3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO
DURANTE EL MONITOREO (2001 – 2015)**

DERECHOS VULNERADOS	RECOMENDACIÓN	AÑOS	NIVEL DE AVANCE Y RETOS VIGENTES
Derecho a la no privación de libertad	Desarrollar e implementar alternativas a la detención	2003, 2007-2009, 2011-2012, 2013, 2014, 2015	Hay iniciativas positivas para que niños, niñas y adolescentes migrantes, y algunas de sus familias lleven a cabo sus procedimientos administrativos sin estar detenidos. Es necesario promover alternativas que beneficien a poblaciones y construir la infraestructura para la sostenibilidad del proyecto.
	Prohibir la detención de personas solicitantes de asilo	2014, 2015	En 2011 se promulgó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria [Actualmente Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político] que contempla la emisión de medidas para favorecer a solicitantes en situación de vulnerabilidad. Se requieren formular criterios claros al respecto.
	Prohibir la privación de libertad de niños, niñas y adolescentes migrantes	2003, 2013, 2014, 2015	La Ley General de los Derechos de Niñas, niños y adolescentes establece la obligación del DIF para brindar protección a la infancia migrante. Es necesario implementar acciones

		nes entre el INM y el DIF para que la canalización ocurra sin haber estado previamente en un centro de detención. Las Procuradurías Federales de Protección de niños, niñas y adolescentes y de cada entidad federativa deben ser capacitadas para promover acciones que eviten la detención innecesaria.
Eliminar la prolongación ilimitada de la privación de libertad en el caso de que una persona haga uso de su derecho a acceder a la justicia	2003, 2013, 2014	Organizaciones como Sin Fronteras han litigado en contra de la detención ilegal y arbitraria, logrando interrumpir el término de detención en Estaciones Migratorias en casos concretos. Aún no existen avances estructurales al respecto.
Permitir y garantizar que una persona migrante pueda seguir su proceso sin estar privada de la libertad y/o desde su país de origen o destino	2014	Si la persona se acerca de buena fe al INM e ingresa su solicitud puede llevar el procedimiento en libertad. Si primero es interceptada por el INM, tendrá que hacerlo en un centro de detención. El reto está en lograr que esta situación circunstancial se traduzca en una iniciativa de procedimiento en libertad al alcance de todas las personas.

	Modificar el artículo 111 de la Ley de Migración para que los procedimientos relacionados con la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes no estén sujetos a la privación de la libertad de las mismas.	2013	Hay una propuesta de modificación por parte del Grupo de Trabajo de Política Migratoria pero aún no se materializa.
	Desde el momento de la intercepción, informar de manera clara, precisa, completa y suficiente el motivo de la detención, el procedimiento a seguir y los derechos que asisten a las personas	2003, 2006, 2010, 2011-2012, 2013, 2014, 2015	Se han dedicado recursos y esfuerzos a la capacitación de personal; no obstante, este esfuerzo debe traducirse a la práctica, pues la desinformación sigue siendo constante.
	Informar y garantizar el derecho a intérpretes	2005, 2010	Existe un avance en los centros de detención más grandes. Los centros pequeños usualmente no cuentan con estos servicios.
	Asegurar el acceso a la información respecto a las solicitudes de la condición de refugiado y de la posibilidad de otros procedimientos que le permitan obtener una estancia regular	2005, 2006, 2007-2009, 2015	La COMAR publicó un protocolo para la identificación de niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado. En los centros de detención hay recursos con información sobre este derecho. Se requiere que la información esté en los espacios de

			mayor uso de las personas detenidas como los dormitorios. Es urgente que el personal operativo de los centros erradique prácticas de “disuasión” hacia las personas interesadas en la protección internacional.
	Garantizar el derecho a la protección consular	2003, 2005, 2006, 2014, 2015	Las representaciones consulares han establecido oficinas en los puntos de mayor afluencia de sus connacionales. El alcance hacia la población detenida aún es insuficiente.
	Informar adecuadamente a las personas acerca de los recursos judiciales que les asisten, procedimientos y plazos y términos por cumplir	2014, 2015	No se tiene conocimiento de casos en los que los servidores públicos proporcionen esta información.
Derecho a la comunicación	Brindar instrumentos para realizar quejas y responder expeditamente	2005	Existen los recursos materiales para efectuar quejas. Algunas cuestiones técnicas pueden mejorarse como la colocación de buzones en los espacios comunes y la respuesta eficaz a las quejas.
	Mejorar la comunicación hacia el exterior y asegurar el derecho de las personas detenidas a comunicarse	2011-2012, 2014	El derecho a la comunicación garantizado en las Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias no ejerce cabalmente.

Derecho al acceso a la justicia	con sus familiares y representantes para que conozcan su paradero		Las personas migrantes y las organizaciones que representan sus casos tienen dificultades para ponerse en contacto. Como consecuencia, hay personas que han sido deportadas sin poder ejercer su derecho a la defensa.
	Crear espacios adecuados y privados para las visitas familiares, extendiendo el horario de visita	2014	No se tiene conocimiento de la existencia de estos espacios para los centros monitoreados hasta la fecha.
	Crear espacios adecuados para las visitas conyugales al interior de los centros de detención en condiciones dignas de higiene y privacidad	2014	No se tiene conocimiento de la existencia de estos espacios para los centros monitoreados hasta la fecha.
	Garantizar el debido proceso en tanto la detención sea la regla y no la excepción	2007-2009, 2011-2012, 2015	Desde 2007 hasta la fecha es una de las quejas más recurrentes.
	Realizar gestiones ante el Instituto Federal para la Defensoría Pública para garantizar el acceso a la defensa y la asesoría jurídica.	2005, 2013	La defensoría pública ha representado algunos casos de solicitantes de la condición de refugiado. Esta buena práctica debe ser regular y extensiva en su alcance de número de centros a los que se accede.

	Permitir y facilitar el acceso de organizaciones de la sociedad civil, para realizar actividades de defensa, promoción de derechos humanos y monitoreo de las condiciones de aseguramiento	2013, 2014, 2015	Para Sin Fronteras es positivo que pese a distintos momentos de tensión se ha mantenido el diálogo con el INM en favor del acceso para llevar el monitoreo de forma interrumpida en estos quince años. Instamos a que esta práctica sea común con otras organizaciones civiles interesadas en la defensa de derechos de las personas migrantes.
	Garantizar que las personas detenidas cuenten con un abogado/a o persona de confianza que les asesore y represente legalmente durante todo el procedimiento administrativo migratorio	2014	Al ser escasa la presencia de la defensoría de oficio, el alcance de organizaciones civiles es insuficiente. Se requieren iniciativas institucionales concretas para garantizar este derecho.
	Garantizar el acceso de los interesados a los expedientes migratorios y de condición de refugiado, así como a la documentación necesaria en caso de requerirse por la persona migrante o su representante legal	2014	Se puede acceder solicitando la representación a la COMAR. Un reto es que pese a ser solicitantes el INM también solicita una autorización que retrasa el procedimiento de la representación legal.
	Reforzar el análisis de los casos de asilo, incorporando información	2014	Existe información sobre los países de origen en los expedientes. Su enfoque es unidireccional.

	de la situación del país de origen proveniente de organizaciones de la sociedad civil de estos países y organismos internacionales	2014	cional, no incorpora la perspectiva y problemáticas de derechos humanos denunciadas por organizaciones de sociedad civil en los países de origen.
	Que las y los funcionarios consulares cuenten con formación en derechos humanos y derecho migratorio, y de derechos de la infancia		Sin Fronteras ha participado como promotor de capacitaciones a funcionarios consulares. Con la reciente publicación de la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, es prioritario que las oficinas consulares reciban formación actualizada.
Derecho a un trato digno y humano	Implementar políticas públicas que aseguran que la detención se usa como último recurso y se realice respetando la dignidad del ser humano, el debido proceso, y sus derechos	2014, 2015	No se tiene conocimiento de alguna iniciativa al respecto
	Eliminar la participación de cuerpos de seguridad nacional en las detenciones	2003, 2014	Hasta el último monitoreo, las personas narran la participación de policías federales. Es apremiante sustituir el enfoque de seguridad nacional por el de seguridad humana y dar cumplimiento a la Ley de Migración.

	Desarrollar Normas compatibles con los estándares internacionales	2003, 2007-2009	Se logró un avance operativo al impulsar el trabajo con sociedad civil para el proyecto de las normas. No obstante, mientras se siga operando a través de la detención como regla y no como excepción no hay avances sustantivos en materia de protección a derechos de acuerdo a los estándares internacionales.
	Realizar monitoreo constante de los centros de detención por parte de la CIDH y la Relatora de Naciones Unidas	2003, 2014, 2015	México no ha sido una localidad de visitas sistemáticas por parte de las Relatorías de Naciones Unidas y de la CIDH. Pese a ello, es positivo que las relatorías han tenido presencia en el país y han hecho fuertes señalamientos al estado mexicano por las graves violaciones de derechos que viven las personas migrantes. El reto vigente es mostrar una recepción activa por parte del gobierno mexicano ante las recomendaciones recibidas.
	Ejercer monitoreo constante de los centros de detención por parte de la CNDH en el marco de su designación como Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura y malos	2014, 2015	El antecedente positivo de la publicación de un informe especializado en 2005 con importantes señalamientos sobre la ineficacia de los centros de detención, hoy se ha visto en retroceso al no haber logrado ser una prác-

	tratos y hacer públicos los hallazgos		tica sistemática. Es importante trascender de los datos generales sobre el tema en los informes anuales de la CNDH hacia un seguimiento regular y menos superfluo. Diversas organizaciones de la sociedad civil han logrado un trabajo de colaboración para la capacitación a funcionarios públicos. Un reto es la rotación de personal que impide que la formación de los agentes se afiance en la práctica cotidiana.
	Formar y sensibilizar constantemente a los agentes del Estado en relación directa con migrantes, en temas de derechos humanos, de migrantes, asilo, género y niñez	2003, 2006, 2007-2009, 2010, 2014	
	Vigilar y sancionar la corrupción, los malos tratos y actos de discriminación hacia las personas detenidas	2010	No hay mecanismos de seguimiento.
	Impedir la habilitación de espacios de castigo o aislamiento en el centro de detención	2014, 2015	Hasta el último monitoreo es una práctica que no se ha erradicado. La falta de seguimiento a esta recomendación resulta alarmante pues desde 1986 México ratificó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. La existencia de estos espacios materializa abusos de poder y “disciplinamientos” colectivos que dañan la integridad física, moral y

Derecho a condiciones materiales aceptables	Erradicar impunidad y aplicar sanciones a los agentes que violan los derechos humanos de migrantes	2014, 2015	psicológica de las personas. Aunque el INM ha reportado la depuración de trabajadores de su plantilla de personal por actos de corrupción, las personas detenidas siguen presentando quejas al respecto y el cambio no ha sido sustantivo.
	Garantizar el presupuesto y sujetarse a un sistema de rendición de cuentas y transparencia en la información del INM	2003, 2007-2009, 2015,	La experiencia de 2011 de Fundar Centro de Análisis e investigación, a través de la Alianza para el gobierno es un modelo de las formas de colaboración que pueden darse entre sociedad civil, Segob y el INM en transparencia y rendición de cuentas. Corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación modificar la naturaleza del presupuesto del INM. Existe el reto de dar un enfoque de derechos humanos al gasto público.
	Utilizar una partida presupuestaria para la habilitación de espacios que permitan implementar alternativas a la detención con niños, niñas y adolescentes	2014	Aunque hay iniciativas para la promoción de alternativas a la detención, no existen procedimientos formales con referencia a la asignación de un presupuesto para dicho objetivo.

	Garantizar que la alimentación cumpla con estándares de calidad e higiene	2003, 2005, 2006, 2007-2009, 2011-2012, 2013, 2014	El derecho a la alimentación es una condición que se cumple parcialmente año con año dependiendo del lugar de monitoreo. Mientras que en algunos lugares hay evaluaciones positivas, en otros hay quejas incluso por la cantidad de agua para beber limitada a un vaso por alimento. Un aspecto sin duda a mejorar.
	Mejorar las condiciones generales materiales pues esto aminoraría el impacto emocional negativo del encierro	2010, 2011-2012, 2015	Existe un retroceso de las evaluaciones positivas sobre centros de detención de Iztapalapa y Tapachula en los informes de 2005 y 2006. El hacinamiento ha vuelto a ser común y en las localidades pequeñas, las carencias materiales se agudizan al no existir condiciones mínimas; ventilación adecuada y espacios alternos a los dormitorios. Preocupa la réplica de estructuras carcelarias y la habilitación de nuevos espacios destinados a estancias temporales, poco planificados y fuera del escrutinio público.
	Adecuar espacios físicos de duchas y sanitarios para que las personas puedan contar con privacidad	2014	No se tiene conocimiento de alguna iniciativa al respecto.

Derecho a la salud	Garantizar que todas las personas, sin discriminación alguna, reciban todos los enseres de limpieza de calidad y designados para su higiene personal	2014	En centros pequeños se puede acceder a este derecho en oposición a los grandes donde se requiere esperar horas para recibir estos enseres o incluso se proporcionan en cantidades muy limitadas.
	Brindar los servicios básicos requeridos de salud, por la población detenida	2007-2009	Existe un avance porque en la mayoría de los centros monitoreados se ha identificado la existencia de servicios médicos. Una vez garantizada la contratación de personal, es fundamental afinar protocolos de atención para recibir atención de calidad desde el momento de llegada como lo establecen las normas.
	Contratar personal médico para garantizar el acceso a la atención médica las 24 horas	2005, 2013	En las localidades monitoreadas hay personas que han requerido la atención en horario nocturno sin recibir respuesta alguna por la ausencia de personal médico no. Instamos a promover el acceso a la salud de forma permanente.
	Realizar revisiones médicas adecuadas para cada sector poblacional por sexo y edad, además de la atención especializada de acuerdo con los padecimientos de las personas	2014, 2015	No se conocen protocolos institucionales al respecto. Las personas reportan el mismo tipo de revisión general y atención paliativa

sea cual sea su malestar. Es imprescindible contar con mecanismos de atención médica por perfil poblacional para la identificación de necesidades especiales.		
Garantizar la existencia de medicamentos al interior de los centros de detención y facilitar el acceso de las personas detenidas a su expediente médico de manera libre y privada	2014	Existe un repertorio regular de medicamentos. La atención podría mejorar si la identificación de necesidades fuera más precisa.
Incluir y garantizar el acceso a servicios de apoyo psicológico permanentes como prioridad a corto plazo	2006, 2010, 2011-2012, 2013, 2014, 2015	Es favorable la contratación de personal especializado en salud mental. El reto es ampliar su alcance de efectividad. Según datos de INSUDE, para 2013 sólo se disponía de 29 psicólogos en todo el país. Preocupa la falta de atención psicológica regular y los casos de suicidio que están ocurriendo dentro de los centros de detención. Es recomendable una participación más activa de profesionales del sector civil dentro de los centros de detención.

	Contar con personal capacitado en derechos humanos, protocolo e instrumentos internacionales en materia de salud	2014, 2015	No se tiene conocimiento de alguna iniciativa al respecto que se refleje en la práctica.
Derecho a participar en actividades recreativas, educativas y culturales	Adecuar las actividades recreativas, culturales y educativas a las necesidades que se encuentran en detención; y en los casos donde no exista aún la infraestructura física, promover alternativas mediante la participación de organizaciones	2005, 2007-2009, 2010, 2011-2012, 2015	En algunos centros, especialmente Iztapalapa, se nota un progreso en la implementación de actividades en el área de mujeres. Los centros pequeños carecen completamente de estas actividades, ya que el reducido tamaño de los espacios no lo permite.
Derecho a la protección y atención especial para personas en situaciones vulnerables o de alto riesgo	Establecer mecanismos de detección de poblaciones en situaciones vulnerables como niños, niñas y adolescentes sin acompañar, víctimas de trata, solicitantes de asilo, víctimas de delito grave en México	2005, 2006, 2007-2009, 2014	Recientemente hay buenas prácticas con niños, niñas y adolescentes sin acompañar, víctimas de delito grave y víctimas de trata. Estos avances responden a la voluntad política de autoridades en turno y a la gestión de algunas organizaciones. Es ampliamente recomendable institucionalizar estos procedimientos para que diversos sectores de sociedad civil puedan participar de ello.
	Brindar medidas de protección a víctimas de trata	2003, 2005	Existe un avance en la medida en que las personas víctimas de trata pueden acceder

	Desarrollar e implementar protocolos, canalizaciones especializadas y políticas para personas con padecimiento mental	2005, 2010	a documentos migratorios en su calidad de víctimas. Existen convenios con instituciones públicas de salud mental que permiten solucionar algunas problemáticas concretas o estados de crisis. Se requiere trabajar arduamente para que el tema de la salud mental en la agenda migratoria sea traducido en política pública.
	Brindar trato cauteloso, con apoyo de especialistas en casos de migrantes víctimas de secuestro y sobrevivientes que han sido testigos de la matanza de otros paisanos o familiares, y de mujeres sobrevivientes de algún tipo de asalto	2010	No se conocen protocolos institucionales al respecto.
	Considerar alternativas para el creciente número de personas que acaban de vivir un secuestro y son remitidas a un centro de detención.	2010	Existen iniciativas desde la sociedad civil que han logrado obtener la custodia de víctimas de delito grave y ofrecer un espacio alternativo para la resolución del proceso en libertad. Puede mejorar si hay una participación más activa de otras instancias gubernamentales competentes en la atención a víctimas.

	Privilegiar la unidad familiar fuera de la EM; los procedimientos administrativos migratorias en los que intervengan niños, niñas y adolescentes no acompañados se deben llevar a cabo fuera de la estación migratoria. Garantizar que los niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas reciban una alimentación adecuada a sus necesidades. Garantizar que las personas enfermas reciban una alimentación adecuada de acuerdo con las prescripciones médicas. Aplicar protocolos de identificación de posibles personas solicitantes de asilo al interior de los centros de detención, para facilitar su acceso al procedimiento de asilo.	2011-2012 2014 2014 2014	En arranque. Existen algunas iniciativas del INM y la COMAR con albergues para personas solicitantes de asilo y para niños, niñas y adolescentes sin acompañar. Se requiere presupuesto y una estructura interinstitucional sólida que permita su operatividad. Se tiene conocimiento de avances mínimos solamente en el centro de Iztapalapa para el caso de la alimentación de la infancia. Todos los centros deben trabajar en esta recomendación. No se tiene conocimiento de que esto se lleve a cabo en los centros monitoreados. Hay múltiples capacitaciones al personal del INM y protocolos para el tema de infancia por parte de la COMAR. En la práctica, hay muchas personas que no acceden a esta información para iniciar un proceso de reconocimiento de la condición de refugiado.
--	---	--	---

La anterior tabla agrupa las recomendaciones en grupos temáticos, siguiendo la guía de monitoreo *Immigration Detention Practical Manual* (APT, IDC & UNHCR, 2014). Cada grupo, a su vez, comprende una serie de derechos que han sido violados de manera reiterada de acuerdo con la información obtenida de los monitoreos. La tercera columna de la tabla muestra los años en que dichas recomendaciones fueron asumidas, y las últimas dos columnas muestran información sobre el seguimiento o estado actual, en referencia a cada recomendación, y su grado de avance completo, parcial u omiso.

II. LA DETENCIÓN COMO EXCEPCIÓN: UNA DEUDA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

1. Realidades y experiencias migratorias en el contexto actual

El enfoque de seguridad nacional adoptado por la política migratoria se ha ido consolidando gradualmente en los últimos años. El informe de monitoreo conjunto *Derechos Cautivos* (Frontera con Justicia, *et al.* 2015) hizo énfasis en una situación que tuvo un efecto concatenado en todo el país, causado por la creación del Programa Integral Frontera Sur, mismo que, para el primer trimestre del año, ya mostraba la intensificación de los operativos de detención en todo el territorio, haciendo uso de modalidades violentas y arbitrarias.

A mediados de año, el resultado era claro: dicho programa estaba produciendo en México un mayor número de migrantes centroamericanos detenidos que en los Estados Unidos. Las cifras fueron de 92,889 de octubre 2014 a abril de 2015, en comparación con 70,226 personas detenidas en los Estados Unidos en el mismo periodo (El Economista, 18 de junio 2015).

Complementariamente, y como se mencionó con anterioridad, 2015 cerró con 190,366 eventos de detención, la tercera cifra de detenciones más elevada de 2000 a 2015. Casi la quinta parte (18.8%) estaba constituida por menores de 18 años.

Las respectivas “crisis humanitaria”, “crisis migratoria” y “crisis de niñas, niños y adolescentes no acompañados” no son tan emergentes como se podría pensar. Si bien indudablemente se trata de problemas urgentes de atender, ya que la vida misma está en juego, es oportuno poner en discusión que no se trata de situaciones “emergentes” en su connotación de reciente, sino son el resultado de una combinación de precariedad de factores estructurales que salieron del control de los planes de desarrollo y políticas regionales sobre movilidad humana.

En las siguientes páginas se presenta un recuento de algunas razones que sustentan esta afirmación.

1.1. La fortificación de la frontera sur, una iniciativa de antaño

La referencia reiterada a los estragos que la implementación del Programa Integral Frontera Sur ha producido en la vida de las personas migrantes responde al interés de la sociedad civil por no dejar de evidenciar las contradicciones entre el avance - al menos en el plano normativo - que representan las legislaciones recientes parcialmente garantes de derechos humanos, y los procedimientos que, en el marco del plan referido, son profundamente violatorios de los mismos.

Para entender el momento actual, en el que la implementación del Programa Integral Frontera Sur únicamente materializó decisiones y prácticas que se habían gestado desde hacía años, con el avance de políticas económicas neoliberales, es necesario hacer una breve reseña de los distintos intentos que ha hecho el gobierno mexicano para sellar la frontera sur.

Un importante antecedente se encuentra a finales de los '90, durante el mandato de Ernesto Zedillo, dentro del Programa Nacional para el Control de Drogas. El cambio de gobierno y la alternancia en el poder que desmontó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, no significó diferencias en las operaciones en la frontera sur. Por el contrario, en 2001 se puso en marcha un nuevo Plan Sur que "reforzaría la presencia militar, policiaca y de agentes migratorios en la frontera sur, con el objetivo de **contener el flujo creciente de indocumentados centroamericanos**, droga y armas por esa zona" (Sandoval, 2006, p. 245, en García y Villafuerte, 2014, p. 194) [negritas propias].

En el primer apartado del presente informe presentamos una gráfica de las detenciones migratorias de 2000 a la fecha, como hilo conductor de los argumentos expuestos. En ella es posible notar a primera vista que justamente en el sexenio foxista las deportaciones presentaron un comportamiento ascendente, alcanzando los dos picos más altos en 2005 y 2004 con 240,269 y 182,705 detenciones de extranjeros respectivamente. En 25 años las cifras se habían multiplicado por 20 y más. (García y Villafuerte, 2014, p. 191)

En 2005 otros eventos trascendentes configuraron parte de las actuales tendencias migratorias y de la política que posteriormente se ha implementado para su control en las fronteras. Por un lado, el huracán Stan golpeó Centroamérica, dejando cientos de muertos y miles de damnificados que se verían forzados a emigrar, tras haber perdido sus tierras y patrimonio. Por otro lado, el INM fue incorporado al Sistema de Seguridad Nacional, con lo cual se le otorgaron facultades policiacas.

El sexenio de Calderón impulsó las negociaciones con Estados Unidos con el fin de dotarse de un presupuesto suficiente en la llamada lucha anti-drogas, por lo que México se comprometió a informar obligatoriamente al Departamento de Estado norteamericano sobre las actuaciones de sus fuerzas de seguridad a través del Plan Mérida, que operaría alrededor del 20% de los recursos recibidos en compra de equipo, capacitación y asistencia militar para el INM (García y Villafuerte, 2014, p. 199).

Este breve recuento permite entender con mayor claridad que la implementación de un nuevo plan de sellamiento de la frontera sur, en el gobierno actual, no es un asunto novedoso. Lo que lo vuelve alarmante es que ocurre en un contexto de violencia generalizada en el país, que coloca a las personas migrantes en manos de sicarios y pandilleros, quienes en la última década han organizado la industria de la migración clandestina, y no pocas veces con la participación de autoridades, como lo han señalado organismos internacionales y los monitoreos de sociedad civil.

En el plano regional, y a diferencia de las migraciones de finales del siglo XIX, la violencia es el dispositivo que produce las nuevas movilidades humanas, y es el ámbito en el que se están cobrando los costos de la actual política migratoria.

1.2. El cambio del modelo productivo neoliberal y el recrudecimiento de la violencia en la región, catalizadores del fenómeno migratorio clandestino

No hay violencia que sea fortuita, y la acción violenta aplicada a los asuntos humanos presenta siempre el riesgo de que “el fin esté siempre en peligro de verse superado por los medios a los que justifica y que son necesarios para alcanzarlo” afirma Hannah Arendt (2005, p. 10).

Los medios violentos para frenar las migraciones irregulares han rebasado el fin de “controlar ordenadamente los flujos migratorios”. A su vez, la espiral de violencia en México no ha significado una recesión de las migraciones irregulares.

Con la transición de los modelos de mercado liberal hacia los modelos neoliberales transnacionales, la vida precaria se hizo más recurrente y la movilidad transfronteriza se convirtió en una opción casi obligada para muchas personas que, sumidas en la pobreza como consecuencia de la crisis del campo y de las violencias locales de sus lugares de origen, no encuentran otra manera de subsistir que cruzar las fronteras internacionales.

El campo representó el pilar de vida para muchas familias cuando los cultivos agrícolas de café, banano, caña de azúcar y otras frutas tropicales fueron el sostén de la economía en Centroamérica y México, durante el siglo pasado.

En el caso mexicano, la consolidación de un sistema económico de plantaciones fue posible gracias a la expansión de la frontera cafetalera, que se apoyó en las migraciones internas de indígenas chiapanecos y guatemaltecos, dispuestos a ofrecer su fuerza de trabajo por salarios ínfimos. Sin embargo, a partir de los años '70 la reestructuración de la economía mundial global, la apertura de mercados y el retiro gradual de los Estados como proveedores de bienestar social produjeron un quiebre en dichos sistemas (García y Villafuerte, 2014, p. 189).

Como resultado, los campos donde solían asentarse las personas migrantes en la frontera sur fueron transformados en zonas de expulsión y tránsito de migrantes en búsqueda de encontrar en los Estados Unidos lo que su propio entorno y sus gobiernos eran incapaces de brindar. Las políticas migratorias volvieron los ojos a la hasta entonces “frontera olvidada” del sur, para contener el ingreso de migrantes sin hacer distinción entre las posibles condiciones de tránsito o destino.

Al mismo tiempo, la falta de un sistema social garante de derechos fundamentales - como salud, trabajo, alimentación, educación y vivienda digna - generó fuertes conflictos sociales en las comunidades campesinas y urbanas en el triángulo norte de Centroamérica.

La desigualdad y exclusión de origen estructural explica en gran parte las “violencias actuales” que, de manera sagaz, han sido disfrazadas en los discursos públicos como si se tratara de nuevas formas de violencia, en las que el crimen y los cuerpos policiacos sostienen una lucha continua, al margen de la población general. Cuando se han verificados agresiones a civiles, éstas suelen ser calificadas como “daños colaterales”.

Las “violencias de hoy” son históricas, y se explican por “las violencias de siempre” (maltrato a niños, feminicidios, violencia sexual, violencia institucional) en conjunción con la descomposición y debilitamiento de las instituciones de justicia y procuración social, lo cual ha propiciado un terreno fértil para la potencialización de las violencias (Azaola, 2012).

Las violencias de hoy en México y en Centroamérica se explican por las violencias estructurales y políticas del pasado, la corrupción imperante en los sistemas de procuración de justicia, y el fracaso de sistemas económicos liberales que colocaron a las personas en el último eslabón de interés social y que hoy en día están colapsadas.

En este caldo de cultivo se reúnen la pobreza, la marginalidad y la falta de reconocimiento de ciudadanos en un terreno transnacional, que los conduce a una movilidad forzada y, en el escenario actual, incluso a la muerte.

La presencia en apariencia ineludible de pandillas, que en su origen se gestaron en Estados Unidos y posteriormente fueron deportadas a Centroamérica, y que hoy tienen un alcance de poder territorial que abarca las rutas migratorias mexicanas, no da cuenta de otra cosa sino de los tiempos de post-guerra en el Salvador y Guatemala y de la carencia estructural de oportunidades para la inclusión en una vida justa y digna de respeto. La violencia exacerbada en Honduras, considerado uno de los países más violentos del mundo, sólo da muestra del “efecto dominó” de las intervenciones políticas y económicas de los Estados Unidos en la región, que se enfocaron en fortalecer una economía agrícola y armamentista en bien de sus intereses.

Las personas migrantes en situación irregular se encuentran inmersas en círculos de expulsiones múltiples, configurados por un lado por las economías neo-

liberales y las violencias históricas que los fuerzan a la movilidad transfronteriza y, por el otro, por las detenciones y expulsiones en los países de tránsito y en los de destino.

La detención y expulsión de migrantes institucionaliza, a través de las normas, las formas de violencia descritas, vinculadas todas ellas con los sistemas de producción capitalista de nuestros tiempos.

1.3. El fracaso de la gestión de los flujos ordenados y las poblaciones más afectadas

Human Rights Watch anunció en su informe anual 2015 los problemas persistentes al finiquitarse el sexenio de la guerra anti-drogas calderonista: el cambio no fue sustantivo; por el contrario, las violencias y sus víctimas equívocamente nombradas “daños colaterales”, que atestiguamos entre 2006 y 2012, se expandieron y desbordaron nuestra cotidianidad. Desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, tortura, abusos militares e impunidad son las principales problemáticas que menciona el informe, haciendo hincapié en las restricciones a la libertad de prensa y los abusos contra migrantes.

En este contexto crítico ocurren las migraciones irregulares, cada vez más clandestinas, sin distinción de sexo, género o edad o, en todo caso, tiñendo los hechos de distintos matices de gravedad y exposición al riesgo según se trate de una mujer, un niño, una persona anciana o una persona indígena quien migra.

Un informe más reciente de la misma organización hace un llamado urgente a atender las condiciones inhumanas en que están ocurriendo estas migraciones, y señala el fracaso de la política migratoria mexicana (*Human Rights Watch*, 2016). A pesar de los compromisos internacionales pactados, México no ha logrado más que hacer evidente su incapacidad de dar respuesta a temas complejos como las migraciones forzadas de miles de niños y niñas sin acompañar que, expulsados por la violencia en sus países, han caído en un sistema de migración circular, en el que a cada deportación sucede un intento de fuga para salvar la vida.

Las cifras migratorias muestran que, aún con el nivel de expansión y militarización de los operativos migratorios que han dejado ser exclusivos de las zonas fronterizas para situarse en los 32 estados del país – como lo muestra la existencia de centros de detención en todo México sin excepción, y la diversificación de detenciones que no es exclusiva de las fronteras como antaño –, el potencial e ímpetu de las personas para sobrevivir y buscar una vida digna es capaz de hacer frente incluso a los sistemas de control más sofisticados. Después de todo, ¿qué tienen que perder si su derecho a la vida misma está en constante riesgo en sus propios países?

Un ejemplo muy significativo es el de los 18,169 casos de niños, niñas y adolescentes devueltos a su país en 2014 (INM), que no condujeron a una disminución de los nuevos ingresos para 2015: se verificaron 35,704 nuevos eventos de detención.

En *Puertas cerradas. El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes en América Central* (2016), Human Rights Watch expone las discrepancias entre la ley migratoria y su aplicación en el país. Aunque en papel se incorporen muchos de los estándares internacionales de protección humana, éstos resultan en una protección nula ante la incapacidad institucional de ponerlos en marcha. El reconocimiento como refugiados de menos del 1% de los niños, niñas y adolescentes detenidos es un dato inquietante para la organización, que en su investigación documentó que dos terceras partes de esta población no reciben información sobre sus derechos, y en las entrevistas con menores de edad en detención encontró con frecuencia causales de acceso a la protección nacional, y testimonios sobre la inadecuada evaluación del INM para la posterior canalización a la COMAR.

Las mujeres víctimas de violencia sexual en México constituyen otro grupo de alto riesgo que legalmente puede acceder a la visa humanitaria. Aunque en la norma este derecho está garantizado, su aplicación resulta escasa debido a la complejidad del problema: si bien la denuncia del delito es un prerequisite para iniciar el trámite migratorio, muchas mujeres no sólo no la presentan por temor a re-encounter a sus victimarios, sino que guardan para sí la experiencia vivida, dado el nivel de afectación emocional que supone el ultraje a su cuerpo e intimidad.

En consecuencia, hasta la fecha existe un problema de subregistro del número de mujeres que son víctimas de violencia sexual. El dato más cercano quizá sea el de Amnistía Internacional, que en 2010 reportó que 6 de cada 10 mujeres migrantes eran objeto de este delito. Este número no se refleja en la cantidad de visas emitidas por esta causal: por lo contrario, en los monitoreos realizados por Sin Fronteras, las mujeres que se atreven a hablar de la violencia vivida desconocen que pueden acceder a una visa e incluso al saber que para obtenerla tienen que denunciar, prefieren ser deportadas.

De la misma manera que en el caso de la infancia, muchas mujeres que podrían acceder a la protección internacional son deportadas. Pese a ello, las tendencias migratorias de la movilización femenina se mantienen.

Hasta este momento se han mencionado sólo dos ejemplos de las poblaciones más afectadas; sin embargo, se podría hablar, por igual, de los casos de migrantes extracontinentales o de aquellos pertenecientes a la comunidad LGBTTTI que siguen ingresando a México, y que posteriormente son detenidos y permanecen largas temporadas en los centros de detención, por diversas circunstancias (y que a veces desisten de sus procesos).

En la política de gestión de flujos ordenados, estos grupos resultan los más desfavorecidos. Imposibilitados de volver a sus países por motivos de persecución, echan una moneda al aire: si las circunstancias les permiten conocer del procedimiento de protección internacional antes de ser detenidas, su libertad estará garantizada – aunque su estancia será condicionada a permanecer en el lugar donde hayan presentado su solicitud – mientras se resuelve su proceso migratorio. Si, por el contrario, ocurre primero la detención, y sólo posteriormente adquieren conocimiento de su derecho a presentar una solicitud, estarán obligadas al confinamiento. Este último en el mejor de los casos tendrá un plazo de 60 días, pero si se requieren otros recursos jurídicos para frenar la devolución a sus países - en caso de que la respuesta de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) no fuera favorable - el encierro es indefinido.

Estos criterios “bidireccionales” han sido señalados por la *International Detention Coalition* (IDC), como una forma operativa que abarca toda la política migratoria: es decir no son exclusivos de la protección internacional:

Por un lado, existe una presunción de libertad cuando la persona acude al INM para regularizar su situación migratoria, mientras que hay una presunción de detención cuando es la autoridad migratoria quien ‘descubre’ que una persona no comprueba su situación migratoria [...] La presunción de libertad prevista por el artículo 136 de la LM es el único supuesto gracias al cual las personas en situación irregular no son objeto de detención al acudir al INM para regularizar su situación migratoria. Pese a esto, carece de mecanismos claros y definidos de protección para impedir que la persona con un trámite migratorio pendiente sea detenida cuando sea objeto de una verificación o revisión migratoria. Por lo tanto, se requieren medidas para reforzar el principio de libertad, a fin de impedir prácticas contrarias al acatamiento de dicho artículo (2013, p. 192-193).

Estos casos muestran que la inversión de recursos humanos y financieros sólo ha consolidado el sistema de detención y deportación en México, a través del uso de una política migratoria que en la práctica se vuelve cada vez más rígida. Pese a lo anterior, no existe una correlación entre las deportaciones masivas y la disuasión de la migración hacia los Estados Unidos, sino la potencialización del abuso y de las violaciones de derechos, pues cuanto mayor es la restricción y vigilancia, tanto mayores son las rutas clandestinas y la corrupción que las hace posibles.

Para concluir esta sección, y en referencia al balance de la situación de la detención de migrantes en situación irregular en lo que va de este siglo, es necesario reiterar que la llamada crisis humanitaria de las migraciones no es una problemática que emergió durante el último año o el último lustro, sino es una “punta de iceberg” que hoy muestra la implosión de un intento de política que ha mezclado asuntos humanos con asuntos de seguridad nacional, que coloca a las personas migrantes en las mismas dinámicas de combate anti-drogas y, sobra decir, que ha mostrado ser un modelo no funcional y de muy alto costo en las últimas dos décadas.

2. La tensión entre el enfoque de derechos humanos del Estado y el de la agenda de la sociedad civil

El cumplimiento íntegro de derechos y la inclusión social de las poblaciones más desfavorecidas han sido un motor de trabajo en la agenda de derechos humanos de la sociedad civil desde sus diversos ángulos.

Casi setenta años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, éstos continúan siendo campo de disputa - y de resultados - de luchas sociales. Al mismo tiempo, es necesario reconocer que conforman un terreno ambiguo por la amplitud de actores que los han incorporado a sus discursos y la distancia existente entre las apropiaciones que cada actor hace de ellos en su respectiva agenda y aplicación práctica.

Desde el inicio de milenio, con la alternancia política que llevó al Partido Acción Nacional (PAN) al poder, atestiguamos una incorporación gradual de los derechos humanos en los discursos oficiales. En la actualidad, es raro no encontrar alguna referencia a los derechos humanos en posicionamientos públicos de las distintas instancias gubernamentales.

La armonización de las normas en materia migratoria con los estándares de derecho internacional ha sido una lucha constante, mediante la cual se ha logrado una primera materialización parcial de los derechos humanos en la vigente normatividad migratoria. Ésta contempla un marco de derechos a partir de la publicación de la Ley Migratoria, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y dentro de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, todas ellas vigentes desde 2011.

La apropiación del discurso de los derechos humanos por las instituciones estatales les es útil para mostrar el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en sus informes; sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil también hacen uso de las argumentaciones derivadas del mismo discurso con el objeto de argumentar sus denuncias de incumplimiento u omisión de parte del Estado. En otras palabras, la utilización de la misma terminología parece servir distintos fines.

Sobre los avances y retrocesos en materia migratoria, y los compromisos por cumplir en materia de protección de los derechos de las personas migrantes en situación irregular en detención, la siguiente tabla resume algunos temas de interés o de discrepancia entre sociedad civil y gobierno, a partir de los informes anuales de actividades del INM a los que se pudo acceder públicamente (Secretaría de Gobernación, 2011, 2013), así como de los informes de monitoreo en centros de detención, elaborados por Sin Fronteras en colaboración con otras organizaciones.

TABLA 6. COMPARATIVO ENTRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS SEGÚN LOS INFORMES DEL INM Y LOS MONITOREOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

AÑO*	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	MONITOREO SOCIEDAD CIVIL
2011	Instalación de módulos de atención para niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados en la frontera sur en las estaciones migratorias de Tapachula, Chiapas; Tenosique, Tabasco; Acayucan, Veracruz y la Ventosa, Oaxaca, operados por el DIF.	Se atestiguó la instalación y funcionamiento de un módulo de atención para niños, niñas y adolescentes migrantes sin acompañar en Tenosique, Tabasco.
	Suscripción de 17 convenios con la Secretaría de Salud para otorgar servicios a extranjeros en las estaciones migratorias de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, como parte del programa de dignificación de Estaciones Migratorias.	Existe personal médico pero no hay un examen médico inicial exhaustivo que permita identificar problemas de salud necesarios de atender directamente en los centros o mediante canalización a centros de salud.

	Existencia de 35 estaciones migratorias y 23 estancias provisionales ubicadas en 26 entidades federativas con una capacidad total para 4,300 personas. En 2011 se dio mantenimiento a diez estaciones migratorias en Tijuana, Baja California; Comitán, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, en Chiapas; Saltillo, Coahuila; Iztapalapa, Distrito Federal; San Pedro Tapanatepec, Oaxaca; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Villahermosa, Tabasco; Nuevo Laredo y Reynosa, en Tamaulipas; y Acayucan, Veracruz.	En 2011 y 2012 se realizó monitoreo en dos de los centros de detención en los cuáles el INM refiere haber implementado acciones de mantenimiento, Iztapalapa, Distrito Federal y Villahermosa, Tabasco. Para el primero, las personas entrevistadas reportaron la entrega constante de cobijas sucias que han sido utilizadas por las personas además de la carencia de agua caliente. En el segundo caso, hubo referencias positivas en cuanto a las condiciones generales de higiene del lugar, sin embargo, el confinamiento era mayor al no existir espacios suficientes para recibir luz natural, aire y tener mayor movilidad física.
2013-2014	Supervisión por circuito cerrado de televisión, a través del Centro Nacional de Monitoreo, para promover la correcta aplicación de los procesos y sancionar a los servidores públicos que incurran en una falta. Creación del Programa Integral de Supervisión para la evaluación permanente de las condiciones de las instalaciones de las estaciones migratorias, la calidad del servicio y la correcta integración de la información estadística.	Hasta el informe de 2014, se seguían reportando abusos de poder y actos de corrupción particularmente en los centros de detención de Tapachula, Chiapas e Iztapalapa, Distrito Federal. A pesar de la creación de dicho programa, existe un problema de transparencia con respecto a sus resultados públicos. Las condiciones de las instalaciones y la calidad de los servicios siguen siendo

Recepción y atención de 457 quejas por violaciones a derechos humanos emitidas por las comisiones estatales y nacional. Seguimiento hasta su subsanación a través de la Dirección General Jurídica de Derechos Humanos y Transparencia y/o Dirección de Derechos Humanos. Profesionalización de servidores públicos del INM a través de la capacitación de 7,251 servidores incluyendo personal de nuevo ingreso y la implementación de un nuevo programa de formación para Oficiales para la Protección de la Infancia.	un tema de preocupación, situación que se refleja en la reciente petición de la Comisión Permanente del Senado de un informe por parte del INM, la CNDH y la COMAR sobre la infraestructura, presupuesto, respeto a derechos humanos y tratamiento de las personas en las estaciones migratorias del país. Hasta el informe de 2014, un problema identificado es la falta de constancia de la presencia de la CNDH en los centros de detención y en consecuencia de la observación del cumplimiento de derechos de las personas migrantes en detención. Los informes de la sociedad civil reconocen la existencia de programas de capacitación para servidores públicos. No obstante, en la práctica no han sido un recurso lo suficientemente potente como para modificar en sentido positivo el trato estructural que existe en muchos centros de detención y la información que los funcionarios deben proveer particularmente a personas solicitantes de asilo y sujetas de protección internacional.
--	--

Depuración de 1150 trabajadores de la plantilla de personal del INM a partir de registros positivos de evaluación toxicológica, certificados de estudios apócrifos y participación en actos de corrupción.	Aún no se ha podido corroborar el efecto positivo de la depuración de personal.
Devolución de 71941 extranjeros, de los cuáles 58497 fueron beneficiados con el retorno asistido.	En la experiencia de la mayoría de las personas que son entrevistadas en los monitoreos, la devolución, expulsión o deportación no son concebidas como un beneficio sino como un obstáculo que retrasará su proyecto migratorio.

***Nota:** Se incorporan los años de los dos informes del INM a los cuales se pudo acceder de forma pública.

Fuente: Elaboración propia con los datos de los informes de actividades del INM de 2011 y de 2013-2014, así como los informes de monitoreo de centros de detención en los que ha participado Sin Fronteras.

A la luz de las discrepancias entre los informes de actividades del INM y la experiencia de las personas entrevistadas en los centros de detención, es fundamental situar la discordancia entre los conceptos a partir de los cuales el estado mexicano construye una imagen ante la opinión pública basada en un discurso de protección de derechos que se asocia a los eufemismos “presentación”, “alojamiento”, “aseguramiento” y “repatriación voluntaria”.

El uso de estos vocablos no es imparcial. Podemos rastrear a lo largo de quince años una modificación en las formas de referirse al fenómeno de la detención y la expulsión de personas extranjeras del país: en el periodo de 2002 a 2007 encontramos el uso de “alojamiento” y “aseguramiento” como sinónimos, y “devolución” para hablar de las deportaciones, sin distinción. A partir de 2008 y hasta 2012, esta tendencia continúa, aunque incorpora una diferenciación en las deportaciones, a las se denomina “expulsiones”, “repatriaciones voluntarias”, y “devoluciones” (únicamente para el caso de menores). Este dato es de relevancia, puesto que a partir de la incorporación de la “repatriación voluntaria” en los informes estadísticos subsecuentes del INM, aparece una tendencia a la alza en el número de personas que, en apariencia, estarían retornando a sus países por voluntad propia, como lo muestra la Tabla 5..

TABLA 7. NÚMERO DE “REPATRIACIONES VOLUNTARIAS” A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FRONTERA SUR

AÑO	RETORNO ASISTIDO	RETORNO ASISTIDO DE MENORES	DEPORTACIONES	PORCENTAJES		
2012	69142	5966	4535	86.8	7.5	5.7
2013	69791	8577	2534	86.3	10.3	3.1
2014	87756	18169	1889	81.3	16.9	1.8
2015	123985	28017	3416	79.8	18.0	2.2
2016	46262	11015	1790	78.4	18.6	3.0

AÑO	REPATRIACION VOLUNTARIA	MENORES DEVUELTOS	EXPULSIONES	PORCENTAJES		
2008	51113	6410	29863	58.5	7.3	34.2
2009	53133	4113	7201	82.4	6.4	11.2
2010	51947	4850	9005	78.9	7.4	13.7
2011	49140	4129	7933	80.3	6.7	13

Nota: Se muestran dos tablas porque a partir del presente sexenio existe un cambio discursivo de “repatriación voluntaria” a “retorno asistido” y de “expulsión” a “deportación”.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los boletines estadísticos del INM.

Al respecto, hay que destacar que la Ley de Migración sólo incluye especificaciones sobre las deportaciones y los retornos asistidos, definiendo a la deportación en su artículo 143 de la siguiente manera: “La medida dictada por el Instituto mediante la cual se ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el período durante el cual no podrá reingresar al mismo, cuando incurra en los supuestos previstos en el artículo 144 de esta Ley.” (Ley de Migración, 2016, p. 40).

A su vez, el artículo 144 determina las causales de deportación cuando la persona haya incurrido en alguno de los siguientes supuestos:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones

contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;

V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y

VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto. (Ley de Migración, 2016, p. 40)

Por otro lado, el retorno asistido está estipulado en el artículo 2, fracción XXIV como “el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual.” (Ley de Migración, 2016, p. 1).

Las bases de aplicación para la repatriación voluntaria, pese a no estar reguladas en la Ley de Migración, se encuentran en el acuerdo firmado entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se trata de un documento suscrito por los gobiernos en 2006, que opera hasta la fecha con el título de “Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República del Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes Vía Terrestre” (Secretaría de Gobernación, 5 de mayo de 2006).

El memorándum, como en su mismo nombre se indica, se concentra más en la gestión “ágil” de los flujos migratorios que en la identificación de posibles riesgos y necesidades de protección internacional de sus poblaciones. Se establece como objetivo “la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales guatemaltecos, salvadoreños, hondureños y nicaragüenses a sus respectivos países de origen que se encuentren a disposición de las autoridades migratorias mexicanas.” (Secretaría de Gobernación, 5 de mayo de 2006)

Este acuerdo es el que da sustento a muchas de las deportaciones masivas y exprés de hombres y mujeres centroamericanas, sin que exista una detección de otro tipo de necesidades y opciones de regularización migratoria. Aunque en su

nombre oficial muchas deportaciones se denominan “repatriaciones voluntarias”, no se conoce de un proceso diferencial en el que las personas cuenten con información suficiente para decidir acogerse a la repatriación o tener acceso a un abogado que gestione algún documento migratorio, en los casos en que las personas cumplan con los requisitos estipulados por la ley. En las entrevistas hechas en los monitoreos, con gran frecuencia llama la atención que las personas están esperando que “las regresen” a sus países, y firman documentos sin conocer su contenido.

Desde esta lógica, en este documento nos referimos en general a deportaciones y/o expulsiones de extranjeros.

A partir de 2013 se da otro cambio de suma relevancia en el contexto actual de la política migratoria de detención. Considerando el carácter penal que reviste una detención que excede los términos administrativos de 36 horas, ésta deja de llamarse “aseguramiento” y es nombrada “presentación ante una autoridad”, como si se tratara de un acto que ocurre a partir del libre albedrío de la persona migrante. A la par de estas modificaciones del lenguaje institucional – insistimos, no fortuitas - también se verifica un movimiento político-conceptual en las observaciones y señalamientos de la sociedad civil a la política migratoria de detención, como se verá a continuación.

3. De la promoción de las condiciones dignas de detención a la búsqueda de alternativas cuando la vida está en juego

En los primeros informes de monitoreo en que participó Sin Fronteras, se hablaba de “personas en situación de aseguramiento” y su salida del país se definía “deportación” (Foro Migraciones 2003; Sin Fronteras, 2007). Posteriormente se da un giro hacia el tema de la detención.: no sólo se habla del proceso de verificación migratoria, de las condiciones de los lugares de confinamiento y del acceso a derechos, sino en general del tema de la detención y de sus implicaciones. “Migrantes y solicitantes de asilo en detención”, “centros de detención” y “privación de la libertad” son ahora los términos usados para referirse a las personas y su situación (Sin Fronteras, 2009; Sin Fronteras, 2011).

A partir de 2011 y hasta la fecha, la solicitud recurrente se dirige a la construcción de “alternativas a la detención” para “personas migrantes y sujetas a protección internacional” y se promueve la “detención como excepción y no como regla” (Sin Fronteras, 2013; Sin Fronteras 2014; Frontera con Justicia, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Dignidad y Justicia en el Camino, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría y Sin Fronteras, 2015). Se trata de un planteamiento que retrata las modificaciones de los marcos normativos de los últimos quince años en materia penal y administrativa y su proceso de armonización - o de retroceso - en referencia a los pactos y acuerdos del derecho internacional en el ámbito de los derechos humanos.

Al margen del debate sobre su legalidad, tratar a la detención como excepción y no como regla es una demanda legítima, sobre todo si se considera el contexto cada vez más violento en que se viven las migraciones contemporáneas. En otras palabras, aunque de origen jurídico, propugnar la detención como excepción y no como regla se justifica por el deterioro del entorno social y político, que ha afectado a muchos civiles, entre los cuales las personas migrantes.

La violencia en los países de origen, los abusos en el trayecto migratorio, la desaparición de familiares y amigos, los secuestros, violaciones y ultrajes sobrevividos, la falta de acceso a la justicia, los pocos casos denunciados sin respuesta, la impunidad y la xenofobia forman, todos ellos, una acumulación de elementos que es imperativo atender para subsanar el problema del ausente o carente enfoque humano de las migraciones.

En *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México* (The Washington Office of Latin America - WOLA, et. al, 2015), varias organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos reconocieron la persistencia de un patrón de delitos y violaciones graves a los derechos de las personas migrantes, en especial a partir de la implementación del Programa Frontera Sur - con su respectivo incremento presupuestal, que en 2014 alcanzó el mayor gasto en su historia - y se relacionó con un número mayor de deportaciones y abusos documentados, en las redadas y detenciones con una participación cada vez más frecuente de instancias de seguridad.

De igual manera, destacaron los casi nulos avances en materia de acceso efectivo a la justicia, pese a la creación de las fiscalías especializadas en atención a migrantes y a los delitos cometidos en su contra. Las pocas recomendaciones de la comisión federal y de las estatales de derechos humanos dirigidas a las instancias involucradas en el control migratorio poco abonan hacia un cambio positivo.

Los malos tratos de que son objeto las personas en los verificativos migratorios, en las persecuciones, así como en el tiempo que permanecen confinados mientras su situación migratoria se resuelve son un asunto que ocupa el interés de la sociedad civil organizada, sobre todo en tiempos recientes, a partir de la documentación de algunos casos en los centros de detención que podrían calificarse como tratos crueles, inhumanos y degradantes e incluso tortura, de acuerdo con la definición de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura:

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica (Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos - OEA, 1986, Art. 2).

En la experiencia de Sin Fronteras, se puede afirmar que la documentación de este tipo de casos lamentablemente no es un tema nuevo. Sin embargo, ha hecho falta contar con registros especializados y un seguimiento anual. Evidentemente, uno de los retos para poder documentar los casos adecuadamente es la apertura de los centros de detención al escrutinio público con estos fines, la formación de los equipos de la sociedad civil que tengan conocimiento, y que actúen de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas y Convención Americana en el tema, el uso del Protocolo de Estambul, la recién aprobada Ley para Sancionar y Prevenir la Tortura y, con especial énfasis, la participación sistemática y constante de la CNDH en su cualidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

En este orden de ideas, los casos de personas que han muerto dentro de los centros de detención requieren una investigación eficaz y seguimiento, no sólo en aras de transparencia de la información, sino porque constituyen un caso extremo que ejemplifica lo que durante años las organizaciones civiles han advertido respecto al tema de la detención y su impacto en el estado emocional de las personas.

En *Derechos Cautivos* (2015) Sin Fronteras explicitó su preocupación ante dos suicidios acaecidos en 2014 y principios de 2015: una niña ecuatoriana de 8 años detenida en Ciudad Juárez (Chih.) y puesta a disposición del Sistema Integral para la Familia (DIF) y un migrante hondureño en el centro de detención de Morelia (Mich.). Además, resulta alarmante que en menos de un año, - posteriormente a dicha publicación - otras tres muertes se añadieron a la lista, todas ellas en el centro de detención de Tapachula; se sumaron los suicidios de dos hombres salvadoreños y el caso de un somalí que no recibió a tiempo servicios de salud para salvar su vida. (Casa del Migrante Saltillo, et. al., Comunicado, 20 de mayo de 2016)

Sobra decir que no sólo se ha mermado la libertad de tránsito. Cuando una política migratoria se caracteriza por ser crecientemente expulsiva, e implementa dispositivos de vigilancia y control que inciden en las capacidades psíquicas, el quebranto es previsible e inevitable si no se toman acciones responsables y se siguen tratando las personas como parte de una gran masa. Estas muertes son testimonio fiel de ello.

En el contexto mexicano, y de acuerdo con el balance que hemos hecho de estos quince años, la arbitrariedad y la discrecionalidad son dos elementos que caracterizan la detención de migrantes, misma que además tiene un carácter especial: es una detención ambigua, oscura - en el sentido de la poca claridad sobre los procesos y su devenir en encierros prolongados - en un ambiente de hostigamiento, hostilidad, inseguridad y condiciones materiales insostenibles.

Las alternativas a la detención son la propuesta recurrente e insistente de la sociedad civil ante este escenario. Al cierre de este informe, se han puesto en marcha un par de iniciativas de diversas organizaciones que, en el diálogo con las instancias gubernamentales correspondientes, dan muestra de que es posible sentar las bases para un modelo de alternativas a la detención en el país.

Cabe señalar que International Detention Coalition (IDC) trabaja desde hace cuatro años en México, en busca de impulsar procesos centrados en el diálogo y trabajo colectivo que fortalezcan la gestión de un modelo de política migratoria distinto al de control y restricción que actualmente rige en México y que actúa con base en la detención como primera y única respuesta a la migración irregular.

Como parte de sus actividades IDC ha participado en la creación de un *Modelo para la recepción y acogida comunitaria de niñas, niños y adolescentes no acompañados en el entorno comunitario en México* (2015), una propuesta con recomendaciones a las instituciones a cargo de la protección de la niñez migrante en el país, con la participación activa de la sociedad, a través de sus comunidades.

Además del citado modelo, IDC propuso un programa piloto que, mediante la colaboración del INM, su consejo ciudadano y la sociedad civil, sirva para mejorar los mecanismos de identificación, canalización, recepción y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de nacionalidad no mexicana, sujetos a procedimientos migratorios y de reconocimiento de la condición de refugiados. Este programa piloto representa “un avance significativo en la prevención de la privación de libertad de niños, niñas y adolescentes (NNA) por razones migratorias, comprendida en la actual Ley de Migración y la Ley General de los Derechos de las NNA y en específico su Reglamento.” (IDC, 2016).

Actualmente el programa se encuentra en etapa de seguimiento, y constituye un buen precedente que cuenta con una ruta de identificación, evaluación, canalización y colocación comunitaria de casos de NNA sin acompañar. Entre sus principales retos está la institucionalización del modelo y la búsqueda de opciones de acogida que no representen nuevos centros de privación de la libertad.

Paralelamente al programa piloto, IDC, en colaboración con Sin Fronteras, en 2015 llevó a cabo dos encuentros para la reflexión colectiva sobre el tema de la detención y las posibles vías en la construcción de soluciones ante los desafíos actuales (IDC, 2016b). En el encuentro participaron 25 organizaciones de la sociedad civil, y en su desarrollo se identificaron procesos en curso que representan prácticas positivas para promover la no detención y sus alternativas. Estas iniciativas han permitido abrir camino hacia una política centrada en el bienestar de las personas y la detención como última alternativa.

Sin duda queda mucho por hacer y es imperativo que la responsabilidad de estos mecanismos no recaiga en la sociedad civil, ya que son compromiso del Estado. En consecuencia, con el ánimo de colaborar para tener un mayor alcance, las organizaciones que las han implementado subrayan la urgencia de participación y comunicación eficaz con funcionarios municipales, estatales y federales, así como con los cónsules y las comisiones estatales y la comisión federal de derechos humanos. El siguiente cuadro recopila las organizaciones que han logrado dar pasos en las alternativas a la detención, las poblaciones en situación de vulnerabilidad que se han visto beneficiadas, y el tema en el que han incidido.

TABLA 8. BUENAS PRÁCTICAS EN LAS ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN

PRÁCTICA POSITIVA IDENTIFICADA		DESCRIPCIÓN	GRUPO PROMOTOR
1	Promover políticas que garantizan la libertad	Desarrollo de una propuesta de reformas a la Ley de Migración y establecer la detención como último recurso	Grupo de Trabajo de Política Migratoria
2	Evitar la detención innecesaria	Implementación de proyecto de albergue con espacios para necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, personas de la tercera edad y sobrevivientes de violencia sexual y violencia de género. La identificación de personas con dichas necesidades y su acogida en el albergue ha sido un recurso para evitar la detención innecesaria en conjunto con la asesoría legal de Asylum Access para gestionar la resolución de casos con la COMAR y el INM	La 72 Hogar refugio para personas migrantes y Asylum Access

3	Colocación de víctimas en la comunidad	Proyecto para la custodia y acompañamiento de personas que han sido víctimas de delitos graves y son canalizadas desde las estaciones migratorias para su posterior colocación en algún albergue de la ruta migratoria según las necesidades de protección que la persona requiera.	SMR Sca- labrinianas Misión para Migrantes y Refugiados
4	Colocación de niños, niñas y adolescentes en la comunidad	Recepción de niños, niñas y adolescentes extranjeros en albergues fronterizos mientras esperan la resolución de sus casos como solicitantes de asilo o para la repatriación.	Casas YMCA
5	Gestión de casos de solicitantes de asilo	Acompañamiento integral para personas migrantes, solicitantes de asilo y con necesidad de protección internacional. A través de servicios legales y psicosociales se asesora y/o representa a la persona frente a autoridades administrativas o judiciales nacionales o internacionales y se implementa un plan para su integración en el país.	Sin Fronteras IAP
6	Gestión de casos de niños, niñas y adolescentes	Proyecto piloto de atención para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en coordinación con IDC y el INM para la identificación de casos en las estaciones migratorias que posteriormente sean canalizados a Casa Alianza y Aldeas infantiles para la acogida de acuerdo a sus modelos de atención de puertas abiertas.	Casa Alianza y Aldeas Infantiles

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Memorias de los Encuentros Estratégicos Nacionales sobre Alternativas a la Detención en México, 2015.

La información arriba expuesta evidencia claramente que las condiciones legales, presupuestarias, materiales y comunitarias para implementar las alternativas son un primer paso en el debate para la construcción de alternativas a la detención. Del mismo nivel de prioridad resulta también plantear un cambio de enfoque en la atención a las personas que son detenidas. Si los derechos humanos tienen como premisa fundamental el acceso a la vida digna, y la dignidad sólo se construye en la medida en que las condiciones estructurales son incluyentes y equitativas para proveer bienestar, ésta debe ser una de las vías para transformar la situación actual de las personas en detención.

4. El enfoque centrado en la persona. La incorporación de la perspectiva psicosocial en el monitoreo de centros de detención migratoria

El tema de la afectación al estado emocional de las personas se hizo presente desde el primer informe de monitoreo en el que participó Sin Fronteras y hasta la actualidad (Foro Migraciones, 2003; Sin Fronteras, 2007, Sin Fronteras, 2009; Sin Fronteras, 2011; Sin Fronteras, 2013; Frontera con Justicia, et al. 2014). Otras instituciones civiles han señalado en sus monitoreos las preocupaciones respecto a la salud mental de las personas en detención (Fray Matías de Córdova, 2013).

A lo largo de quince años, se han emitido un llamado reiterado a considerar el nivel de estrés que pueden enfrentar las personas en detención, situación que se agudiza cuando esta última es prolongada y cuando existen factores previos de alto riesgo, que pueden dar lugar a una crisis de salud mental.

A partir del monitoreo de Sin Fronteras de 2010 se formalizó la incorporación del enfoque psicosocial como parte de los mecanismos de realización de monitoreo a estaciones migratorias. Esto representó un avance, no sólo como respuesta al señalamiento sobre las afectaciones en el estado emocional de las personas, sino porque posibilitó que algunas personas con formación en el tema ingresaran desde entonces como parte de los monitoreos, para evaluar también este aspecto y proporcionar apoyo a quien lo necesite.

En 2010, la metodología del informe de monitoreo incluyó preguntas sobre la salud mental en el cuestionario que se aplica a las personas que se encuentran en las estaciones, y se incorporaron profesionistas en psicología para hacer una detección de situaciones que podrían afectarlas severamente (Sin Fronteras, 2011). Además, se recurrió a la contención emocional cuando fue necesario, considerando que el ánimo de los grupos participantes en los talleres así lo requería. A partir del monitoreo de 2015 las preguntas sobre salud mental fueron más específicas y extensas, con la intención de lograr una documentación de mayor profundidad sobre el efecto del encierro en el bienestar de las personas.

Desde 2010 a la fecha se ha buscado crear conciencia sobre que situaciones elementales, tales como dar por hecho que las personas en las estaciones entienden el motivo por el cual están detenidas, o que las autoridades a cargo no brinden información clara sobre los procedimientos y tiempos de estancia en México, han mermado el bienestar de las personas en diferentes formas.

A la falta de comunicación con familiares, el ambiente hostil al interior de los centros de detención, la falta de higiene, la nula privacidad, los conflictos internos, se agrega un factor común, que se logró documentar en varios centros del país en 2014: el hostigamiento del personal del INM como vía de disuasión para evitar que las personas se regularicen, cuando existen las posibilidades (Frontera con Justicia et al., 2015). Todas las anteriores constituyen condiciones que dañan el curso de la vida de las personas a corto mediano y largo plazo. El efecto negativo de una humillación o mal trato, por el abuso de alguna autoridad, y aunque la persona haya vuelto a su contexto comunitario o intente adaptarse a uno nuevo, puede durar incluso años.

Por lo anterior, además de todo avance legislativo y de orden presupuestal que se logre en materia de la detención como excepción, dado el panorama migratorio actual en la región, el trabajo psicosocial es vital con las personas migrantes en situación irregular, sin importar si están en detención o en libertad.

El enfoque psicosocial es un eje de trabajo transversal, que ha tomado fuerza principalmente en los últimos años en la defensa de derechos humanos. No es, sin embargo, un enfoque nuevo, ya que sus orígenes datan de la segunda posguerra, cuando fue necesario hacer intervenciones de esta naturaleza para las víctimas y sobrevivientes, con miras a resignificar sus experiencias traumáticas y darles un sentido en su trayectoria de vida.

En el caso latinoamericano, vale la pena destacar dos momentos de despunte del trabajo psicosocial. El primero, tuvo lugar durante las dictaduras que dominaron una buena parte del continente a finales de los años '60 y durante la década de los '70 y que, particularmente en el caso del cono sur, dejaron miles de víctimas torturadas, asesinadas o desaparecidas. Éstas, pese al sombrío panorama, mostraron su capacidad de reconstrucción personal y su impulso por defender el derecho a la memoria y la justicia. En este contexto de organización colectiva y reconstrucción del tejido social los especialistas en salud se aglutinaron, construyendo formas de acompañamiento psicosocial, ligadas a la restitución de la persona a nivel individual y colectivo.

Un segundo momento fue el tiempo de guerra en América Central en los años '80. Tras los conflictos entre militares e insurgencia y la caída de miles de civiles, también en esta circunstancia el trabajo en salud mental se enfocó a resarcir a las víctimas y posicionar sus demandas políticas.

Este breve panorama histórico permite entender que el trabajo psicosocial es distinto del enfoque clásico de atención psicológica. En el primero, se reconoce la existencia de un daño o trauma colectivo perpetuado por los estados por participación directa o ausencia, al no proveer las condiciones mínimas para salvaguardar la integridad de las personas. En el segundo enfoque, se considera al individuo como centro de atención con sus patologías, frecuentemente entendidas desde un origen biológico.

El enfoque psicosocial no es nuevo en México, pero quizá no ha tenido en el pasado un momento de tanta presencia como en el momento actual. Al tomar en cuenta los contextos históricos, culturales y políticos de cada localidad, el enfoque se vincula con demandas de derechos humanos de cada momento, y es a su vez un componente central de los derechos humanos. No se trata sólo

de una intervención tras eventos de violencia, sino parte de un enfoque de prevención para evitar la repetición del daño.

Ante las preocupaciones mostradas en este informe, las violaciones documentadas recurrentemente a lo largo de estos años y la poca respuesta efectiva para su erradicación, el trabajo psicosocial no puede tomarse como una pieza adicional de los procedimientos de monitoreo. Por el contrario, se propone tomar con seriedad su incorporación en el tema que nos ocupa, y en general en la construcción de toda política pública orientada a la equidad, la justicia y la inclusión.

El hecho de que el balance de quince años de monitoreo incluya esta mirada, principalmente durante los últimos cinco años, representa un avance metodológico y también político, al lograr identificar de forma profesional las situaciones de gravedad que ponen en riesgo la integridad de las personas, y así poder lanzar alertas en temas urgentes de atender como los suicidios, los efectos de los malos tratos y los casos psiquiátricos, que son atendidos en los centros y que requieren de protocolos formales que garanticen los derechos de las personas afectadas.

Cabe agregar que esto es, además, un compromiso ético de las instituciones que realizan el monitoreo, dadas las circunstancias de las personas que se entrevistan. Si bien en un panorama ideal sería necesaria la participación de especialistas en salud mental en los monitoreos, las condiciones financieras y humanas de todas las organizaciones no lo permiten. El compromiso ético de prestar ayuda puede asumirse tras contar con una formación básica, que permita saber cómo actuar ante una persona que ha sufrido violencia sexual, secuestro, asaltos, persecuciones, etc., y que requiere algún apoyo. Saber como brindar una canalización adecuada es un buen primer paso.

Finalmente, respecto a los organismos públicos encargados de los monitoreos (CNDH) y de la identificación de casos que pueden acceder a la protección internacional (COMAR), se considera necesaria la asignación de un presupuesto y la participación activa de un área especializada en salud mental, que pueda dar seguimiento a las recomendaciones en la materia.

III. UNA MONEDA AL AIRE: PERSPECTIVAS FUTURAS EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUJETAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN DETENCIÓN

En este último apartado se busca dar respuesta al balance general de quince años de trabajo de monitoreo de Sin Fronteras - en alianza con diversas organizaciones - ante los retos del complejo panorama actual de las migraciones. Lo hemos titulado “Una moneda al aire” porque en los años venideros las políticas públicas relacionadas con la migración en todos sus aspectos pueden recaer a favor de la protección integral de las personas migrantes y favorecer una cultura de inclusión o, por el contrario, traer consigo nuevos retrocesos.

Pese al gran esfuerzo colectivo reflejado en las acciones que hemos recapitulado, la detención como excepción sigue siendo una deuda de la política migratoria en México, y aunque los nuevos marcos normativos han incorporado los derechos humanos, su asequibilidad parece aún estar muy fuera del alcance, particularmente para las personas extranjeras que se encuentran en marginalidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 1 que “En 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” (CPEUM, 10 de junio de 2011), al mismo tiempo prohíbe la discriminación, al estipular que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM, 10 de junio de 2011),

No obstante lo anterior, la realidad cotidiana demuestra en la práctica que no es lo mismo ser extranjero de piel blanca que de piel morena, ser hombre indígena que hombre europeo, mujer anglosajona que mujer centroamericana. Históricamente, las personas que han sido marginadas usualmente son las mismas que no pueden acceder a los requisitos que la ley estipula para obtener un documento migratorio de residencia temporal o permanente en México (con excepción de las condiciones de estancia como visitante regional o visitante trabajador fronterizo para personas extranjeras de países vecinos, que restringen la estancia a localidades geográficas muy concretas y a tiempos cortos, de tres días a un año).

Por ello muchas personas centroamericanas se ven forzadas a utilizar rutas peligrosas bajo el control de pandillas y grupos transnacionales dedicados al tráfico de personas, drogas y armas, en el escenario de un movimiento migratorio de tiempo indefinido, que no se limita específicamente a los municipios de las zonas fronterizas del sur.

En este contexto el cumplimiento cabal en la protección de derechos de las personas extranjeras se vuelve inaplazable. El estado regular o irregular migratorio, el sexo, la nacionalidad, la pertenencia étnica o sexual deben dejar de ser elementos clasificatorios, que determinan quien puede migrar por vías seguras y quien no. Aunque exista un avance legislativo que contempla la no discriminación y la protección de derechos universales a partir de nuestra ley suprema, este parece ser un asunto que no se resuelve únicamente a través de la vía jurídica.

Además del gran camino que aún falta por recorrer para realizar las reformas legislativas necesarias que permitan que la detención sea la excepción y no la regla, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la operación de los servidores públicos, como parte de sus competencias y obligaciones, representa un reto para los tres poderes del estado y sus respectivas instituciones involucradas con el tema migratorio. Esta tarea que puede parecer avasallante se puede lograr a paso lento o veloz, dependiendo de la voluntad política que exista para poder transitar del mero plano discursivo de los derechos humanos al plano de las acciones concretas. La moneda está en el aire.

El trabajo hasta ahora realizado ha tenido lugar mediante estrategias de gobernanza en las que los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado participaron en la resolución de problemas sociales - en el caso que nos compete, el de la migración irregular y la detención. Pese a lo anterior, es necesario recordar la responsabilidad última del Estado como único garante de los derechos humanos de las personas.

Con el fin de esbozar el panorama futuro a partir de una lectura del momento presente, se retomará el seguimiento - parcial u omiso - que han recibido las recomendaciones de los informes en los que ha participado Sin Fronteras en el monitoreo de centros de detención migratoria. Adicionalmente se incorpora la opinión de algunos colaboradores de la sociedad civil, reconocidos por su labor para la protección de los derechos de las personas migrantes en México: todos ellos amablemente accedieron a tener una conversación para construir un panorama conjunto sobre el futuro del tema que aquí nos ocupa.

En las siguientes páginas el lector encontrará las opiniones de Fabienne Venet Rebiffé, directora general del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, Melissa Angélica Vértiz, coordinadora general del Centro de Derechos Humano Fray Francisco de Vitoria, Gisele Bonnici, coordinadora regional en las Américas de la Coalición Internacional contra la Detención, Carlos Alberto Xicotencatl, director de la Casa del Migrante de Saltillo, Diana Martínez Medrano, abogada de la Clínica Jurídica para Personas Refugiadas "Alaíde Foppa" de la Universidad Iberoamericana y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México. Sus opiniones especializadas, así como el análisis realizado a lo largo de este trabajo nos permiten esbozar las siguientes conclusiones y recomendaciones desde la experiencia, el interés y el trabajo de la sociedad civil.

1. ¿Qué ha logrado la sociedad civil en su participación en el monitoreo de centros de detención migratoria?

Un primer cuestionamiento inevitable en la reflexión acerca del trabajo de monitoreo durante estos años es sobre su efecto real en la modificación de las prácticas que hemos señalado como violatorias a derechos, en los cambios sustantivos en el plano legislativo y en las acciones orientadas a la eliminación de

la detención de las personas por ingreso o permanencia irregular en un país que no es el de su procedencia.

Si bien los informes han tenido un menor impacto que el deseado, pues año con año parecemos documentar las mismas problemáticas, hay una obligación moral y política de la sociedad civil de hacer los señalamientos de violaciones de derechos, y proponer alternativas que se puedan incorporar en la política migratoria mexicana en beneficio de las personas.

Estos documentos han servido para señalar las situaciones a corregir, y visibilizar temas que en otros momentos ni siquiera eran nombrados, de forma a disminuir algunas prácticas que es necesario erradicar. Podemos afirmar que hoy en día se cuenta con un procedimiento administrativo para solicitar el ingreso a las estaciones migratorias, a diferencia de hace 15 años. El reto es generar aún mayor apertura hacia el escrutinio transparente de los centros de detención.

En el recuento histórico de estos años se hizo mención de momentos en los que se lograron documentar prácticas de tortura, abuso de poder, traslados de migrantes entre distintos centros de detención sin saber su paradero. Estas situaciones que fueron conocidas por la organización porque alguna persona externa le dio aviso con el fin de solicitar el ingreso y documentar el caso. De no haber ocurrido así, estos eventos no hubieran salido a la luz, al igual que, probablemente, hayan quedado impunes otras prácticas que no fueron de conocimiento público.

Gracias al **ingreso regular a las estaciones migratorias**, hoy la ciudadanía puede evaluar en alguna medida la condición en que se encuentran las personas extranjeras detenidas, y pueden proporcionarles información sobre sus derechos, acceso a la justicia y regularización migratoria. Quizás un pequeño avance que, sin embargo, no debe ser minimizado, dadas las dificultades que año con año siguen enfrentando las organizaciones para acceder libremente a los centros (por ejemplo, en 2014 el Centro Fray Matías de Córdova denunció trabas para el ingreso al monitoreo, y en 2015 Asylum Access recibió una negativa basada en el argumento de que ya se habían autorizado todos los permisos del año).

También es de destacar que, gracias a esta presencia activa y al trabajo cotidiano con personas migrantes y en necesidad de protección internacional, la sociedad civil ha podido brindar información de primera mano a los organismos internacionales encargados de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. Los informes de la visita *in loco* de la CIDH en 2015, de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (antes relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias) en 2002 y 2011 y del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en 2014 han incorporado de forma sustantiva la opinión ciudadana, a partir del diálogo con organizaciones civiles.

La presión de la sociedad civil articulada también ha sido clave en momentos coyunturales. Un hito fue la elaboración del Programa Especial de Migración 2014-2018, uno de los pocos espacios en los que se pudo participar aunque cabe mencionar que en el momento presente hay múltiples retos respecto a su implementación. A nivel regional, otros espacios como la RROCM han ayudado a dar mayor fuerza a las demandas comunes a muchas organizaciones, además de evolucionar en los objetivos de trabajo, lo cual condujo a trascender el reclamo por la mejora de las condiciones materiales de los centros hasta llegar a las recomendaciones orientadas a crear condiciones para la no detención, con las alternativas como su base más sólida. Muestra de ello es su incorporación en el Programa Especial de Migración 2014-2018.

La producción de una normatividad especializada en migración también configura un avance, ya que, desde los primeros informes de monitoreo se efectuó un llamado urgente a trabajar por la creación de este marco normativo. Desde 2011 al menos ya existe una base jurídica para evitar la aplicación de criterios discrecionales, y en esa medida se tiene que seguir trabajando para la realización de las reformas de los artículos de ley que, en lugar de garantizar pleno goce de derechos, resultan restrictivos. Respecto al artículo 111 de la Ley de Migración, por ejemplo, una propuesta en curso del Grupo de Trabajo de Política Migratoria plantea que los procedimientos relacionados con la defensa de derechos humanos de las personas migrantes no sean sujetos a la privación de la libertad.

Otra demanda prioritaria que apareció hace más de una década - en el primer informe del Foro Migraciones - era la urgencia de construir **alternativas a la detención**. Estas últimas, constituidas en cualquier ley, política pública o práctica que evite que las personas permanezcan detenidas, han comenzado a tener más presencia en el debate público y en su incorporación legislativa. El acercamiento de buena fe de personas en situación irregular al INM, para tramitar un documento migratorio, es un ejemplo positivo: se trata de una buena práctica de la prevención de la detención. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en 2014, es uno de los mejores ejemplos de una alternativa que prohíbe la detención de la infancia y pondera el interés superior de la niñez y la unidad familiar.

La infancia es indudablemente un tema de interés común para el sector político y para el civil, por lo cual la promulgación de esta ley y sus primeros pasos hacia una implementación que garantice los derechos estipulados por la ley en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de la ONU, 20 de noviembre de 1989) son una ventana de oportunidad respecto a un tema en el que hay mayor sensibilidad política y social.

El cabildeo liderado por IDC para promover programas piloto de cuidado y acogida alternativa de niños, niñas y adolescentes no acompañados en México ha rendido sus primeros frutos. El esfuerzo colaborativo entre el INM, el CCINM y la sociedad civil permitió que por primera vez se implementara un programa de prueba sobre la posibilidad de acompañar en libertad casos de niñas, niños y adolescentes sujetos a procedimientos migratorios y de reconocimiento de la condición de refugiados. Se trata así, de **un avance importante en el derecho a la no privación de la libertad**.

Adicionalmente, es de reconocer la voluntad política de varias instituciones, que gradualmente se involucraron en el tema para dar cumplimiento a sus obligaciones en el marco normativo vigente en el tema de la infancia. Más específicamente, dos organizaciones especializadas en la atención y alojamiento de la infancia fueron las encargadas de implementar la iniciativa, con la asesoría técnica de IDC. La COMAR, el ACNUR, la Procuraduría Federal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del Sistema Nacional DIF y el UNICEF se incorporaron posteriormente. Hasta el momento del cierre del programa, únicamente

algunos casos de infantes y adolescentes en proceso de reconocimiento de la condición de refugiado fueron incorporados en esta alternativa.

Se tiene conocimiento de que el INM y la COMAR han comenzado a implementar estas iniciativas al dar salida a niños, niñas y adolescentes, así como a algunas familias de solicitantes de la condición de refugiado, con el fin de ser albergados en espacios diferentes a los centros de detención. Es un avance significativo que debe a su vez considerar algunos desafíos para tener un cauce exitoso: por un lado, buscar que la acogida de la infancia migrante en espacios distintos a los centros de detención ocurra sin que previamente hayan tenido que estar confinados en una estación migratoria del país. Por el otro, y no menos importante, debe promoverse que la acogida en efecto sea comunitaria, lo cual requiere del desarrollo de condiciones adecuadas para la recepción de las personas, de forma tal que los nuevos espacios no sean sólo un lugar distinto, sino una posibilidad de llevar un proceso migratorio en libertad, a la vez que se agiliza la posibilidad de inserción comunitaria de los niños, niñas y adolescentes o de familias, para evitar que abandonen sus procesos.

En el tema de las víctimas, también se contemplan algunas ventanas de oportunidad. Como se señaló en la tabla 4, en cuanto a las prácticas positivas en las alternativas a la detención se tiene conocimiento de migrantes víctimas de delito que han llevado a cabo sus procedimientos judiciales y administrativos fuera de un centro de detención migratoria. Esto se pudo realizar gracias a las negociaciones entre sociedad civil y procuradores de justicia, para coadyuvar los procesos y evitar que las víctimas repliquen la experiencia de privación de la libertad (particularmente las víctimas de secuestro). Esto es un rasgo positivo, aunque es necesario que se desarrollen los mecanismos y presupuestos para evitar el riesgo de que la sociedad civil sea depositaria de esta obligación y que, en caso de que cesen las fuentes para el apoyo humanitario, las iniciativas implementadas se vengán abajo.

En el tema de las alternativas a la detención Sin Fronteras ha participado activamente, a través de sus servicios de atención directa, mediante la gestión de casos de personas solicitantes de asilo fomentando que puedan llevar sus procesos en libertad, y en el fortalecimiento de capacidades institucionales de organizaciones civiles, por medio de capacitaciones a profesionistas, activistas

y defensores/as participantes en este ámbito, ya sea por la vía de promoción de políticas, identificación de casos, colocación comunitaria, o gestión y acompañamiento de casos.

Otro logro en particular sobre el tema de la protección internacional es **la diversificación de focos de interés y la presencia física geográficamente ampliada de las instancias nacionales e internacionales** encargadas de la protección de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiarias de protección complementaria, o apátridas. Recientemente, gracias a la insistencia de la sociedad civil, se logró un acercamiento al ACNUR y la COMAR en algunas localidades del norte del país, lo cual es un hecho sin precedentes, que abre el abanico de posibilidad de protección para las personas migrantes que se encuentran ahí, para la identificación de necesidades diferenciales y para la capacitación especializada de servidores públicos en la franja norte.

Finalmente, hay logros en la implementación del **derecho a la protección y atención especial para personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad o alto riesgo**, gracias a las modificaciones en el plano legislativo. En este sentido, la ley de Migración, la Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político, y la Ley de Víctimas estipulan criterios diferenciales por los que las personas pueden estar o han estado expuestas a situaciones de peligro que requieren un trato especializado y diferencial de acuerdo con las necesidades de cada grupo. La COMAR recientemente publicó un protocolo para la identificación de niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugiados. El gran reto - como en otras áreas - es la aplicación en la práctica cotidiana de dichas normativas, pues hasta la fecha no se tiene conocimiento de protocolos especializados de atención a estas poblaciones dentro del INM.

2. ¿Qué retos destacan por su necesidad urgente de atención?

El panorama político y social del país y su agenda en derechos humanos no es favorable. Esto no es un nuevo hallazgo: al contrario, se ha señalado como una situación crítica que vive México en términos de violencia generalizada, durante los pasados 15 años, y especialmente en el último lustro. La falta de acceso a la justicia, la impunidad, las violaciones sistemáticas de derechos y la falta de reparación del daño son problemas estructurales que no sólo afectan a las personas extranjeras, sino también a muchos connacionales.

La impunidad y ausencia de penalizaciones para las personas responsables de la comisión de delitos, o los funcionarios involucrados en la violación de derechos, no permiten avanzar en la construcción de un Estado democrático depositario de la confianza de sus ciudadanos en lo que a justicia y equidad refiere. No es sorprendente que las personas migrantes víctimas de un delito se rehúsen a denunciarlo o abandonen esos procesos. Por lo tanto queda mucho trabajo por hacer en la promoción de mecanismos de acceso a la justicia que resulten efectivos para cualquier persona sin discriminación alguna.

Entre las recomendaciones recopiladas en los informes resumidos en este documento hay tópicos de escaso o nulo avance, y otros que incluso representan puntos críticos, porque en el escenario actual su resolución no puede ser postergada.

En lo concerniente al monitoreo, los retos urgentes de atender incluyen **la participación abierta y regular de un mayor número de organizaciones civiles para el monitoreo de los centros de detención**. Esto implica que el INM otorgue las facilidades de acceso, en un ejercicio de transparencia para el escrutinio público. Lograrlo permitiría tener un mayor alcance de las localidades a monitorear y elaborar reportes especializados en temas diferenciales, que es necesario documentar con mayor profundidad.

Desde la óptica de Sin Fronteras, es esencial atender tres líneas de monitoreo:

1. **Un ejercicio de documentación exhaustivo sobre el trato dentro de los centros de detención**, ya que se ha documentado, año tras año, que las personas reportan malos tratos en varias estaciones migratorias. Es necesario transitar hacia un análisis más fino, que permita especificar la recurrencia diferencial entre abuso de poder de parte de personal de seguridad o autoridades a cargo de los centros, tratos crueles, inhumanos o degradantes y prácticas de tortura. Esto permitiría no sólo la denuncia pública, sino también la construcción de procesos de defensa a favor de las víctimas, dependiendo de la agravante que hayan sufrido. Mientras que, en unos casos, el acto correctivo puede ser la remoción del personal que haya incurrido en un abuso de poder, en otros casos requerirá interponer las denuncias correspondientes y promover la reparación del daño a favor de la víctima. Esta acción se sitúa entre los problemas urgentes porque, desde 2010 y has-

ta la fecha, las personas que participan en el monitoreo han mencionado la existencia de espacios habilitados para castigos. Lo anterior contraviene cualquier - supuesta - justificación acerca de un “alojamiento” que beneficia a las personas migrantes mientras se resuelve su proceso administrativo; además incumple los acuerdos ratificados por México, que es signatario, desde hace tres décadas, de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. La existencia de estos espacios materializa los abusos de poder y las medidas disciplinarias colectivas, que dañan la integridad física, moral y psicológica de las personas ahí detenidas.

2. **Un monitoreo exclusivo de la salud mental, los derechos humanos y las afectaciones a las personas migrantes a partir de la detención.** Este tema se ha tratado secundariamente en el contexto mexicano, aunque hay señalamientos y algunas iniciativas de intervención puntual ante casos que se han identificado dentro de los centros de detención y han requerido de apoyo psicológico. Sin embargo, las condiciones y reglas operativas no permiten brindar esta ayuda en condiciones óptimas.

Con base en su trabajo en distintas regiones del mundo, algunas organizaciones internacionales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Médicos Sin Fronteras (MSF), han hecho fuertes llamados de atención respecto al impacto negativo de la detención en la salud de las personas migrantes, independientemente del país en que se encuentren, pues comparten elementos comunes: las difíciles condiciones del viaje y las violencias previas vividas: “La detención de las personas migrantes socava la dignidad humana y conduce a un innecesario sufrimiento y enfermedades. Debido al desproporcionado riesgo que esto representa para la salud y la dignidad humana de los individuos, es una práctica que debe ser la excepción y no la regla.” (MSF, 2013). “La difícil situación de los migrantes suscita una honda preocupación [...] La detención indefinida y la incertidumbre que acarrea pueden deteriorar de forma significativa su salud mental. Ello reviste si cabe más gravedad para los numerosos migrantes que han padecido traumas físicos y mentales.” (CICR, 16 de diciembre de 2014).

En el contexto mexicano y ante los casos de muerte y suicidio dentro de centros de detención migratoria, que salieron a la luz pública en 2014 y

2015, es imprescindible impulsar esta iniciativa, así como incorporar técnicas e instrumentos especializados en salud mental que permitan tener un panorama más claro del estado de salud mental de las personas. Esto permitiría proponer protocolos aplicables tanto en el momento de la intervención como en el de la prevención, lo cual puede ayudar, adicionalmente, a reducir los conflictos internos que se dan en los centros causados por el hacinamiento.

La documentación especializada es también necesaria si se considera que en los colectivos que permanecen en confinamiento en todos los años en que se ha efectuado el monitoreo ha habido personas con afectaciones de tipo psiquiátrico, para las cuales no se cuenta con protocolos de atención; en consecuencia, suelen ser una de las poblaciones menos tomadas en cuenta: los más excluidos entre los excluidos.

Realizar un monitoreo específico en salud mental no implica a dividir problemáticas por lo contrario, en el afán de atender con integralidad la difícil situación que viven muchas personas migrantes en México, es prioritario contar con un nivel mayor de profesionalización y detección de situaciones de riesgo. Un parcial avance en el derecho a la salud consistió en la contratación de personal médico, de psicología y de trabajo social en algunos centros de detención, toda vez que permanece el reto de que los servicios realmente sean accesibles a la población, pues hasta el monitoreo de 2015 la falta de atención a la salud física y emocional seguía siendo una queja constante.

3. **Una línea de monitoreo dirigida a la infancia**, con el fin de dar continuidad a la apertura de la puerta hacia la prohibición de la detención. Es importante que la Ley sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sea la fuente de las directrices a favor de los derechos de la infancia, y que se refleje en armonizaciones del resto del marco jurídico migratorio. La operatividad de la no detención, debe ser un tema central de atención. Aunque es bien sabido que los procesos de implementación suelen a ocurrir a mediano y largo plazo, los pocos o medianos avances pueden verse detenidos cuando no hay mecanismos de seguimiento articulados y adecuados.

La institucionalización de la protección de los derechos humanos como responsabilidad del Estado es otro gran reto. Durante años se ha insistido en la necesidad de capacitación para consulados, impartidores de justicia y servidores públicos, con el objeto de sensibilizarles e incorporar el enfoque de derechos en sus respectivos quehaceres. Hoy podemos afirmar que no basta la sensibilización: si bien ésta puede ser un mecanismo útil para modificar creencias de las sociedades de acogida y promover actitudes y prácticas interculturales, en el caso de las instituciones obligadas a ser garantes de derechos no se puede apelar a la mera sensibilización.

Uno de los cambios observados a lo largo de estos años es la implementación de capacitaciones en las instituciones administrativas y judiciales, de forma independiente o en colaboración con la sociedad civil y organismos internacionales como el ACNUR y la OIM. Esta iniciativa pretende incorporar el enfoque de derechos humanos como una obligación de los funcionarios, que en caso de incumplimiento debe ser sancionada.

La formación profesional continua con un enfoque de derechos humanos debe tener cabida en un curriculum institucional, junto con incentivos para impulsar la carrera. Se deben reforzar también los mecanismos para consolidar los aprendizajes, ya que con frecuencia la rotación de personal impide que la formación de los agentes y encargados se afiance en la práctica cotidiana.

Un reto más es **el acceso efectivo de las personas a la defensa legal**. Desde su primer informe en la materia Sin Fronteras sugirió promover la participación de la defensa pública de oficio, y al día de hoy efectivamente se tiene conocimiento de algunos casos de solicitantes de la condición de refugiados representados por la defensoría pública. Es necesario garantizar que ésta entre de manera regular a las estaciones migratorias para ofrecer sus servicios.

El último reto al que haremos referencia es el de las **condiciones materiales y de higiene**. Al hacer las recomendaciones pertinentes sobre las carencias de servicios e infraestructura, es oportuno aclarar que la labor de Sin Fronteras no tiene como meta la mejora de las condiciones materiales, sino, como ya se ha mencionado en las páginas anteriores, se busca incidir en la creación de políticas públicas que eliminen a la detención como sanción. En efecto, la detención

migratoria, al ser una falta administrativa, no debería rebasar la duración de 36 horas; en cambio, en la mayoría de los casos se excede este lapso, por lo cual la detención es aplicada como si la falta cometida fuera del orden penal.

Por lo tanto, las siguientes observaciones sobre las condiciones materiales y de higiene surgen de la preocupación de la intermitencia con la que el gobierno mexicano ha buscado dar respuesta a las condiciones de las personas detenidas por medio de partidas presupuestarias y programas denominados “de dignificación”, mientras que en otros momentos la situación en esos espacios vuelve a ser deplorable.

Recientemente, el centro de detención de Janos, Chihuahua recibió una certificación de la Secretaría de Salud como “entorno saludable” (*La opción de Chihuahua*, 21 de julio de 2016). Dicha condición debería existir en todos los centros como obligación, más que como un evento poco común en la infraestructura operativa. Sin embargo, se trata de una situación excepcional en comparación con los 57 centros de detención que fueron evaluados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2014, y que no acreditaron cumplir con los servicios establecidos por la ley; éste es uno de los motivos por los que la Comisión Permanente del Senado actualmente está solicitando al INM, a la Coordinación General de la COMAR y a la Quinta Visitaduría de la CNDH un informe sobre la infraestructura, presupuesto, respeto a derechos humanos y tratamiento de las personas en las estaciones migratorias del país (Senado de la República, 20 de julio de 2016).

En la documentación de los monitoreos de sociedad civil se reporta un retroceso de las evaluaciones positivas de los centros de detención de Iztapalapa y Tapachula, que aparecieron en los informes de 2005 y 2006. Esto es debido, en gran parte, a que en los últimos años el hacinamiento ha vuelto a ser una situación común ante las detenciones y deportaciones en masa; además, en las localidades pequeñas, las carencias materiales se agudizan al no existir condiciones mínimas, como ventilación adecuada y espacios o patios alternos a los dormitorios.

Por lo anterior, más que insistir - como cada año - en que existan condiciones dignas, parece urgente que la CNDH, a través de su Quinta Visitaduría (respon-

sable del Programa de Atención a Migrantes), vuelva a tener un papel activo como organismo público autónomo encargado de la promoción, protección y observancia de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. En 2005 se presentó el *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*; sin embargo, once años después no se ha vuelto a presentar informe alguno, que dé cuenta del estado actual de estos centros en el país.

3. Conclusiones y recomendaciones

A partir del análisis realizado en el presente informe y como resultado del balance de quince años de monitoreo, se ofrece en seguida una síntesis de lo expuesto, que conduce a algunas recomendaciones puntuales.

1. La mayoría de las recomendaciones hechas desde el primer informe, en 2003, y hasta el último monitoreo de 2015 son reiteradas: esto da muestra de la escasez de diálogo entre la sociedad civil y el Poder Ejecutivo, cuya meta debería ser que la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, la Unidad de Política Migratoria, el Instituto Nacional de Migración y la Dirección de Estaciones Migratorias tomen en cuenta las observaciones hechas durante estos años.
2. Aunque el efecto de la publicación de los informes no ha sido enteramente el esperado, éstos siguen siendo necesarios, como un ejercicio de observación ciudadana con miras a seguir señalando las acciones y omisiones violatorias de derechos, y proponer alternativas que se puedan incorporar en la política migratoria mexicana, en beneficio de las personas y de la implementación de las alternativas a la detención como una realidad posible.
3. A lo largo del tiempo, se ha dado un avance metodológico y de profesionalización del ejercicio de monitoreo de la sociedad civil. Se trata aún de una cobertura de poca amplitud, que se limita a menos de una decena de organizaciones, pero que es representativa, ya que presenta casos de diversos estados del país. La experiencia de Sin Fronteras ha permitido documentar 26 centros de detención de 10 estados del país, lo que puede servir como base comparativa para ejercicios de monitoreo a nivel nacional.

4. La participación de la sociedad civil en momentos coyunturales, a través de procesos que no corresponden específicamente al monitoreo, ha permitido lograr avances parciales respecto a las recomendaciones de los informes previos. Sin Fronteras ha participado de ello en experiencias concretas, como la creación de marcos normativos o su modificación, así como en política pública, por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Especial de Migración, o bien en la articulación de acciones con participación de mecanismos internacionales de derechos humanos en sus visitas, haciéndoles llegar información actualizada sobre la situación de las personas migrantes en México, y así contar con una mirada alterna a la información oficial. Un gran número de estas actividades fueron llevadas a cabo a través del trabajo coordinado con el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, el Foro Migraciones y el Colectivo Migraciones para las Américas, entre otros.
5. Los informes de los organismos internacionales que han incorporado la opinión de la sociedad civil para hacer señalamientos y recomendaciones al Estado mexicano son una práctica necesaria, pese a que aún no se hayan logrado cambios significativos derivados de ellos. En cualquier caso, sustentan una base de trabajo que debe tener un seguimiento puntual de parte de la sociedad civil y de los mecanismos especialmente diseñados para este efecto.
6. La normatividad tuvo avances importantes en estos quince años, entre los cuales el más importante es la Reforma Constitucional en Derechos Humanos de 2011 y la creación de la legislación especializada en materia migratoria. Si bien aún son necesarias varias reformas para armonizarlas con la protección universal de derechos de las personas migrantes, sirven de base para evitar la discrecionalidad en la resolución de los procedimientos. Los avances legislativos sólo pueden ser efectivos si se instrumentan en la práctica cotidiana.
7. La incorporación del enfoque psicosocial en los monitoreos representa un avance que debe consolidarse a través de actividades especializadas en salud mental y en las afectaciones derivadas de la detención migratoria. Sin Fronteras ha sido pionera en la inclusión de mecanismos de documentación sobre el estado emocional de las personas detenidas, y en la aten-

ción activa de casos que han solicitado apoyo psicológico dentro de los centros de detención migratoria.

8. Es urgente implementar mecanismos de observación específica en las estaciones migratorias, para asegurarse de la ausencia de prácticas de tortura, tratos crueles, degradantes e inhumanos, y promover la salud mental de manera a disminuir la recurrencia de casos de suicidio y de crisis psiquiátricas, así como evaluar concretamente la observancia de la prohibición de la detención de la infancia, como lo establece la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Derivado de lo anterior, recomendamos:

1. Una mayor apertura para el ingreso de la sociedad civil a los centros de detención, con diversos objetivos de documentación.
2. Promover el servicio de carrera profesional y la capacitación de servidores públicos, modificando la perspectiva de sensibilización hacia un enfoque de responsabilidades y obligaciones, sancionadas en caso de incumplimiento, y a la vez reconocidas con programas de incentivos en el caso de su cumplimiento efectivo.
3. Una mayor transparencia en el ejercicio presupuestal del INM, con un desglose de los recursos y objetivos del presupuesto utilizados en el tema de la detención. Conocer estas cantidades permitiría evidenciar de manera más clara que las alternativas a la detención son una opción apremiante.
4. Partidas presupuestarias con enfoque de derechos, y la adopción de buenas prácticas, como la Alianza para el Gobierno - un ejercicio de transparencia que permitió identificar el presupuesto destinado a garantizar los derechos de los y las migrantes. La reetiquetación de recursos con perspectiva de derechos humanos representaría avanzar en la transformación del enfoque de seguridad nacional, que predomina la política migratoria actual, hacia el de la seguridad humana, mediante acciones de protección de derechos asequibles, pues existen los recursos para llevarlas a cabo.

5. Una partida presupuestaria para la implementación de espacios que sean la vía operativa para poner en práctica las alternativas a la detención, en lugar de otorgar recursos para la construcción de nuevos centros de detención migratoria con estructura de tipo carcelario.
6. La participación de ACNUR, COMAR y CNDH en las estaciones migratorias con efectos materiales de mayor impacto, especialmente en la identificación de casos de protección internacional (situación que en el panorama actual de violencia en Centroamérica está rebasada y que no se logra cumplir únicamente mediante la capacitación a funcionarios).
7. Exista cumplimiento del Estado mexicano hacia las recomendaciones emitidas en las visitas a México de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de 2003 y 2011, del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 2014, y la visita in loco de la CIDH de 2015.
8. La creación de mecanismos de seguimiento para verificar los cambios en beneficio de la erradicación de las violaciones documentadas, a través de visitas sucesivas de las mismas relatorías, así como de la conformación de mecanismos intersecretariales de seguimiento a las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos.
9. La articulación de los hallazgos de los monitoreos de la sociedad civil, con objeto de establecer un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones, logros y fracasos, que permita sentar nuevas bases de diálogo con las instancias gubernamentales involucradas en el tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, H. (2005), *Sobre la violencia* (Trad. G. Solana). Madrid: Alianza Editorial (primera edición 1969).
- Amnistía Internacional (2010), *Víctimas invisibles*. Migrantes en movimiento en México. Recuperado de: http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_Victimas_Invisibles_28_04_2010.pdf
- Aranda, J. (26 de agosto de 2016) "Zetas ejecutaron por la espalda a 72 migrantes; no pudieron pagar rescate". Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2016/08/26/politica/002n1pol>
- Asamblea General de la ONU (10 de diciembre de 1984), *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Entrada en vigor 26 de junio de 1987.
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos [OEA] (10 de febrero de 1986) *Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura*. Entrada en vigor 11 de septiembre de 1987
- Asamblea General de la ONU (20 de noviembre de 1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*. Entrada en vigor 2 de septiembre de 1990
- Asamblea General de la ONU (8 de marzo de 1999). *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*.
- Asamblea General de la ONU (29 de diciembre de 2014). *Informe especial del relator sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*. Recuperado de: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=696:informe-del-relator-especial-sobre-la-tortura-y-otros-tratos-o-penas-crueles-inhumanos-o-degradantes-juan-e-mendez&Itemid=281
- Azaola, E. (2012), Las violencias de hoy, las violencias de siempre. *Desacatos* 40, septiembre-diciembre, 13-32
- Casa del Migrante de Saltillo, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Colectivo Ustedes Somos Nosotros, Estancia del Migrante González y Martínez, A.C., FM4 Paso Libre, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. [INSYDE], The Washington Office of Latin America, SMR – Scalabrinianas Misión con Migran-

tes y Refugiados, Sin Fronteras IAP, Servicio Jesuita a Migrantes [SJM] (20 de mayo de 2016). "Se produce tercera muerte en cinco meses en el centro de detención para migrantes de Tapachula". [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados>

- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (2013), *Segundo informe sobre Derechos Humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la ciudad de Tapachula, Chiapas*. Recuperado de: http://www.cdh-fraymatias.org/sites/default/files/segundo_informe_sobre_derechos_humanos_y_condiciones_de_vida_de_las_personas_migrantes_en_el_centro_de_detencion_de_la_ciudad_de_tapachula.pdf
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos [CIDH] (2003) *Visita in loco de la Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus Familias*. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/Migrantes/2003.sp.cap.5c.htm>
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos [CIDH] (2013), *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos [CIDH] (2015), *Situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2005) *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2005_migracion.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2009) *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes en México*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2011a) *Informe especial sobre secuestros de migrantes en México*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigrantes.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2011b), *Informe de actividades CNDH*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/anuales/2011.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR] (16 de diciembre de 2014). "La detención no constituye una solución para los migrantes". [comunicado de prensa]

Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/content/la-detencion-no-constituye-una-solucion-para-los-migrantes>

- Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política*. Última reforma, 27 de enero de 2016. Diario Oficial de la Federación, México.
- Congreso de la Unión (27 de junio de 2008), *Ley General sobre Población*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (30 de octubre de 2014), *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (4 de diciembre de 2014) *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (21 de octubre de 2016), *Ley de Migración*. Diario Oficial de la Federación: México, D.F., última reforma.
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración [CCINM] (2016). "Misión de monitoreo a estancias y estaciones migratorias en México". [Minuta de segunda sesión ordinaria] Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115693/Propuesta_Seguimiento_Misio_n_CCINM.pdf
- El Economista (18 de junio de 2015), *Baja flujo de inmigrantes en frontera México-Estados Unidos*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2015/07/07/flujo-indocumentados-frontera-mexico-baja-eu>
- Foro Migraciones (2003), *Los procedimientos y las condiciones de las personas en situaciones de detención en México*. Foro Migraciones: México.
- Frontera con Justicia, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Dignidad y Justicia en el Camino, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría y Sin Fronteras, (2015), *Derechos Cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*. Recuperado de: http://derechoscautivos.sinfronteras.org.mx/recursos/DerechosCautivos_2015.pdf
- Fundar, Centro de Análisis e investigación [Fundar] (2013), *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México. ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?*. Recuperado de: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INM2011.pdf>
- García, M. & Villafuerte, D. (2014), *Migración, Derechos Humanos y Desarrollo: Aproximaciones desde el sur de México y Centroamérica*. México: Universidad de Ciencias y Artes Chiapas-
- Guthmann, Y. (2008), *Sociedad civil y derecho internacional de los derechos huma-*

nos en Argentina, *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 16, 32, 127-150.

- Human Rights Watch (2011), *Informe mundial 2011: México*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/world-report/2011/country-chapters/259525>
- Human Rights Watch (2015), *Informe mundial 2015: México*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/world-report/2011/country-chapters/259525>
- Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>
- Instituto Nacional de Migración (2002), *Boletín Estadístico Anual 2002*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2002
- Instituto Nacional de Migración (2003), *Boletín Estadístico Anual 2003*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2003
- Instituto Nacional de Migración (2004), *Boletín Estadístico Anual 2004*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2004
- Instituto Nacional de Migración (2005), *Boletín Estadístico Anual 2005*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2005
- Instituto Nacional de Migración (2006), *Boletín Estadístico Anual 2006*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2006
- Instituto Nacional de Migración (2007), *Boletín Estadístico Anual 2007*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2007
- Instituto Nacional de Migración (2008), *Boletín Estadístico Anual 2008*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2008
- Instituto Nacional de Migración (2009), *Boletín Estadístico Anual 2009*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2009
- Instituto Nacional de Migración (2010), *Boletín Estadístico Anual 2010*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2010
- Instituto Nacional de Migración (2011), *Boletín Estadístico Anual 2011*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2011
- Instituto Nacional de Migración (2012), *Boletín Estadístico Anual 2012*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2012
- Instituto Nacional de Migración (2013), *Boletín Estadístico Anual 2013*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2013
- Instituto Nacional de Migración (2014), *Boletín Estadístico Anual 2014*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2014
- Instituto Nacional de Migración (2015), *Boletín Estadístico Anual 2015*. Recuperado

- de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2015
- International Detention Coalition (2013), Dignidad sin excepción. Alternativas a la detención migratoria en México. Recuperado de: http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2013/05/DIGNIDAD_WEB.pdf
 - International Detention Coalition (noviembre de 2015), "Alternativas a la detención. Memoria y resultados de los encuentros estratégicos nacionales". [documento de trabajo interno]
 - International Detention Coalition (2015), *Recepción y acogida comunitaria. Modelo para niñas, niños y adolescentes no acompañados en México*. Recuperado de: <http://idcoalition.org/publication/view/httpidcoalition-orgpublicationsmodelo-mexico/>
 - International Detention Coalition (2016), "Descripción del programa piloto de cuidado y acogida alternativa de NNA migrantes No Acompañados en México". [documento de trabajo interno]
 - La opción de Chihuahua (21 de julio de 2016), *Brindan estaciones migratorias del INM atención humanitaria a extranjeros*. Recuperado de: <http://laopcion.com.mx/noticia/145038>
 - Médicos Sin Fronteras [MSF] (2013), Salud en riesgo en las estaciones de detención migratoria. *Revista Migraciones Forzadas* 44, octubre, 11-13
 - Proceso (30 de julio de 2013). *Más de 121 mil muertos el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>
 - Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones [RROCM] (2005), "Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción de Migrantes". Recuperado de: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/en/publicaciones-en/external/documentos-de-interes/113-lineamientos-regionales-para-la-proteccion-de-los-derechos-humanos-de-los-y-las-migrantes-en-situaciones-de-verificacion-del-estatus-migratorio-detencion-deportacion-y>
 - Secretaría de Gobernación (26 de diciembre de 2001), "Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración". Diario Oficial de la Federación: México
 - Secretaría de Gobernación (5 de mayo de 2006). "Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República del Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la Repatriación Digna Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes Vía Terrestre". Recuperado de: <http://www.gobernacion>

gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/689/1/images/MEMOR15.PDF

- Secretaría de Gobernación (2011), Quinto informe de labores Instituto Nacional de Migración. Recuperado de: http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/Informe_de_labores_2011.pdf
- Secretaría de Gobernación (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: México
- Secretaría de Gobernación (2013), Informe de labores 2012-2013. Instituto Nacional de Migración. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/105582/Informe_Labores_INM_2013.pdf
- Senado de la República (20 de julio de 2016), "Comisión permanente pide informe sobre estaciones migratorias". [boletín de prensa] Recuperado de: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/29824-comision-permanente-pide-informe-sobre-estaciones-migratorias.html>
- Sin Fronteras I.A.P., (2007), *Situación de los Derechos Humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la ciudad de México y en Tapachula, Chiapas 2005-2006*. Recuperado de: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/627_informe%20EM_2009.pdf
- Sin Fronteras IAP e Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo [INCEDES] (2010), *Adolescentes no acompañados. Estudio sobre derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción*. Recuperado de: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1150/Informe_Adolescentes_NA_web.pdf
- Sin Fronteras I.A.P. (2011), *Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosique, Tabasco, 2011*. Recuperado de: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/en/publicacionesen/sinfronteras/informes anuales-2/393-perspectivajuridica-y-social-de-la-detencion-de-migrantes-eniztapalapa-distrito-federal-y-tenosique-tabasco>
- Sin Fronteras I.A.P. (2013), *"Ser migrante no me hace delincuente". Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, Tenosique y Villahermosa, Tabasco 2011-2012*. Recuperado de: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/INFORME_EM_2013.pdf
- Sin Fronteras I.A.P. (2014), *La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/attachments/informe-2014.pdf>

- The Association for Prevention of Torture [APT], The International Detention Coalition [IDC] & The United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR] (2014), *Monitoring Immigration Detention*. Practical Manual. Recuperado de: <http://www.refworld.org/pdfid/53706e354.pdf>
- The Washington Office of Latin America [WOLA], Fundar Centro de Análisis e investigación [Fundar], Casa del Migrante Saltillo, Un mundo una nación, A.C., Centro Comunitario de Atención al migrante y necesitado [CCAMYC], Centro de Recursos para migrantes, la 72 Hogar Refugio para migrantes, Hermanos en el camino & Kino Border Initiative. (2015) *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*. Recuperado de: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/11/Un-camino-incierto_Nov2015.pdf

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AI	Amnistía internacional
APT	The Association for Prevention of Torture
CODEMIRE	Colectivo de Defensores de Migrantes y Refugiados
COMPA	Colectivo Migraciones para las Américas
CRS	Catholic Relief Services
FM	Foro Migraciones
GTPM	Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria
HRW	Human Rights Watch
IDC	International Detention Coalition
INCEDES	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo
OPI	Oficiales de Protección de la Infancia
UNHCR	The United Nations High Commissioner for Refugees
WOLA	The Washington Office of Latin America

ANEXO
RESULTADOS DEL MONITOREO DE 2015

1. Datos generales

Tabla I. Datos generales de monitoreo 2015

PERIODO	FEBRERO-NOVIEMBRE 2015
CENTROS DE DETENCIÓN MONITOREADOS Y AFORO	1. IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO (430) 2. SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS (52) 3. PLAYAS CATAZAJÁ, CHIAPAS (14) 4. TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS (80) 5. PALENQUE, CHIAPAS (64) 6. COMITÁN, CHIAPAS (120) 7. VILLAHERMOSA, TABASCO (70)
POBLACIÓN ENTREVISTADA	249 PERSONAS 98 MUJERES (18 ADOLESCENTES/80 ADULTAS) 151 HOMBRES (61 ADOLESCENTES/90 ADULTOS)
NÚMERO DE VISITAS	22 LOCALES (CIUDAD DE MÉXICO) 25 FORÁNEAS

Fuente: elaboración propia.

2. Nota metodológica

Para fines del presente monitoreo, Sin Fronteras siguió la ruta metodológica que ha implementado en los últimos años, la cual consiste en dar una charla sobre derechos humanos a las personas migrantes y sujetas a protección internacional que se encuentran en detención en algún centro del país debido a su situación migratoria irregular.

Tras la charla se solicita participación voluntaria para contestar un cuestionario elaborado con base en la guía *Monitoring Immigration Detention. Practical Manual*, elaborada en 2014 por The Association for Prevention of Torture (APT), The International Detention Coalition (IDC) y The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

La guía propone la evaluación de siete aspectos durante un monitoreo a centros de detención migratoria:

- Procedimientos migratorios y de detención
- Tratamiento y salvaguarda de las personas
- Seguridad, orden y disciplina
- Condiciones materiales
- Actividades
- Cuidado de la salud
- Grupos de personas en situación de riesgo y/o vulnerabilidad

A través de 50 reactivos, el cuestionario evalúa las circunstancias en que fueron detenidas las personas, el acceso al debido proceso, las condiciones materiales de los centros de detención, el trato por parte de los funcionarios a cargo de las estaciones migratorias y el estado de salud física y emocional de las personas entrevistadas, haciendo énfasis en las diferencias que existen al pertenecer a grupos que pueden estar en potencial riesgo, como mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, personas indígenas, personas no hispanoparlantes, solicitantes de asilo, y personas pertenecientes al grupo LGBTTI.

Adicionalmente, el monitoreo 2015 tuvo como objetivo documentar con mayor detalle el estado de afectación de la salud mental de las personas en detención, para lo cual se incorporaron 20 preguntas sobre malestares psicosomáticos y condición emocional de las personas en el momento de las visitas de monitoreo.

Es necesario destacar que no siempre se logra el manejo idóneo de la metodología planteada, debido a factores fuera del alcance de quienes realizan el monitoreo. En ocasiones la población que participa es elegida por el mismo personal del INM, o puede ocurrir que la presencia de guardias de seguridad inhiba la participación de las personas. Pese a ello, se ha logrado mantener un

ejercicio de sistematización regular en los años recientes, y la aplicación de los cuestionarios ha sido posible. El análisis posterior se realiza a partir de estos datos en complemento con bitácoras de visitas que se realizan después de cada ejercicio de monitoreo.

3. Población entrevistada por localidades

En 2015 se recopiló información de la experiencia de detención de 249 personas distribuidas en 7 centros de detención de la Ciudad de México, Chiapas y Tabasco. Del total de personas entrevistadas, 39% fueron mujeres y 61% hombres. El 68% de la población total fueron mayores de 18 años, y el 32% restante lo constituyeron adolescentes, 22% mujeres y 78% hombres.

Las localidades de las visitas varían en sus condiciones ambientales y en la infraestructura de servicios. Dependiendo del municipio o ciudad donde se ubica y de la construcción del lugar, el centro de detención se caracteriza en el rubro de Estación Migratoria, Estancia tipo A o Estancia tipo B. Las primeras alojan la mayor cantidad de personas y por temporalidades más largas. Las estancias son sitios de temporalidad corta, desde los cuales las personas son usualmente trasladadas hacia una estación migratoria, donde se llevará a cabo su proceso administrativo. Si la estancia es de tipo A, la estancia máxima prevista es de 48 horas, y si la estancia es de tipo B, la estadía máxima debe ser de 7 días.

De los siete centros monitoreados, Iztapalapa, Palenque, Tuxtla Gutiérrez y Villahermosa pertenecen a la categoría de estaciones migratorias, Comitán y San Cristóbal de las Casas forman parte de las estancias tipo B, y únicamente Playa Catzajá es estancia tipo A.

La población entrevistada en cada lugar se desglosa en la siguiente tabla en razón de sexo y edad.

TABLA II. POBLACIÓN ENTREVISTADA POR LOCALIDAD

LOCALIDAD	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
	Adolescentes	Adultas	Adolescentes	Adultos	
Palenque	4	22	4	25	55
Comitán	3	7	3	13	26
San Cristóbal De Las Casas	1	1	1	3	6
Tuxtla Gutiérrez	0	10	3	4	17
Playa Catanzajá	0	0	0	0	0
Villahermosa	5	17	3	12	37
Iztapalapa	5	24	44	35	108
Sumas	18	81	58	92	249

Fuente: Elaboración propia

Como se puede inferir a partir de la información presentada, las visitas a Playa Catanzajá no produjeron documentación alguna, ya que no se encontraron personas en detención durante las visitas realizadas.

4. Principales hallazgos sobre las condiciones de los centros de detención y el trato hacia las personas migrantes

A continuación destacamos los cinco aspectos de mayor mención durante el presente monitoreo, con la intención de identificar temas prioritarios de atender, al ser los de mayor ocurrencia, independientemente de la localidad donde se realizó el registro.

1. Se mantienen las causales forzadas de la migración vinculadas con la violencia en los países de origen.
2. Hay información insuficiente sobre la protección internacional.
3. El nivel de acceso al procedimiento de asilo es bajo.
4. Existe una necesidad de institucionalizar los compromisos de protección a

derechos humanos de las personas migrantes y las obligaciones constitucionales para su protección en el trato cotidiano dentro de los centros de detención.

5. La falta de acceso al derecho a la información como primer paso para el debido proceso sigue siendo una problemática, en apariencia fácil de resolver, que desencadena problemas mayores al no estar enteradas las personas del proceso que están enfrentando en México.

Del total de personas que accedieron a contestar el cuestionario, 35% expresaron temor de volver a sus países, en la mayoría de los casos por la violencia generalizada que existe hoy en día en Centroamérica, y particularmente la presencia pandilleril, la extorsión, el reclutamiento y la ausencia de protección de los Estados del triángulo norte de Centroamérica como garantes de derechos. Esta tendencia marca un cambio de la migración, que solía ser exclusivamente económica, hacia la migración por motivos mixtos - generada por el deseo de acceder a condiciones de vida menos precarias y a una vida libre de persecución –y se ha mostrado de forma regular en los más recientes informes de monitoreo; la información recopilada durante 2015 lamentablemente no es la excepción.

Al representar la migración con causales mixtas, un poco más de la tercera parte de las personas entrevistadas, es urgente implementar medidas que garanticen que la información relativa a la protección internacional esté al alcance de las personas detenidas. Si bien otros informes en el pasado reconocieron un avance en el sentido de la difusión a través de carteles en distintos idiomas, la realidad muestra que esto no ha sido suficiente. Únicamente una cuarta parte de la población entrevistada sabía o había escuchado alguna información en referencia a la posibilidad de solicitar la condición de refugiado en México, y solamente 8% de las personas habían iniciado un proceso ante la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado.

Respecto al trato recibido en los centros de detención, una tercera parte de las personas entrevistadas refiere haber recibido malos tratos dentro de los centros, 35% en Tuxtla Gutiérrez, 20% en Palenque, 38% en Comitán, el mismo porcentaje en Villahermosa, 27% en Iztapalapa y el total de personas entrevistadas en San Cristóbal.

Es un desafío comenzar a documentar el detalle del mal trato, para poder especificar si se trata de acciones que podrían ser catalogadas como tratos crueles e inhumanos, según lo señala la Convención contra la Tortura y otros Tratos Cruels e Inhumanos (Asamblea de las Naciones Unidas, 1984). Por ahora, el dato documentado sirve para llamar la atención sobre la urgencia de institucionalizar prácticas con enfoque de derechos humanos en el desarrollo cotidiano y operatividad de los centros de detención. Sólo al haber alcanzado esta meta, México podrá presumir de acciones para la erradicación de la discriminación, el racismo y la promoción de prácticas administrativas a favor de la dignidad de las personas.

Finalmente, se debe destacar que la aparentemente “simple” comunicación de información de parte de agentes de policía que participan en los operativos de verificación y detención, así como del personal administrativo a cargo de entrevistar a las personas e identificar sus necesidades de protección o retorno, es un problema que se vuelve mayor, si se logra entender que la información básica sobre lo que le está ocurriendo a las personas y sus alternativas de apoyo, son la base para la toma de decisiones informadas. Estamos así ante una falta que de “simple” se convierte en “grave” al derivar en la falta de acceso al debido proceso, deportaciones exprés, salida del país por extranjeros que no entienden si serán penalizados o no ante un reingreso a futuro, e incertidumbre sobre lo que está ocurriendo mientras se lleva a cabo el procedimiento.

5. Afectaciones a la salud mental

Como se señaló en la nota metodológica, el monitoreo 2015 busca fortalecer el análisis sobre la condición de salud mental y bienestar de las personas migrantes en detención por situación migratoria irregular.

Este trabajo, implementado por la institución desde 2010, logró documentarse de forma más fina el año pasado, lo cual representa un avance notorio, ya que al incorporar la frecuencia con que se presentan ciertos malestares físicos y emocionales de las personas, se pueden realizar recomendaciones más puntuales, con miras a la profesionalización de la atención a la salud mental dentro del mismo Instituto Nacional de Migración, y a la idónea incorporación de protocolos de atención que aminoren el estado de afectación de las personas, pues

éstos han producido en casos extremos, estados anímicos severos como crisis, intentos suicidas o suicidios concluidos, tal como la experiencia de años recientes da muestra.

Los resultados de la información recopilada indican que del total de 249 personas participantes en los ejercicios de monitoreo, 188 accedieron a responder las preguntas correspondientes a su estado anímico a partir de la detención migratoria. Es un número importante, si consideramos que se logró documentar a tres cuartas partes de las personas entrevistadas.

Se indagaron varios aspectos relacionados con posibles enfermedades psicosomáticas (malestares visiblemente físicos con un origen emocional) y alteraciones a nivel cognitivo, de memoria, de estado anímico y de actitud hacia el porvenir o la vida futura. A continuación se muestran los aspectos destacados, que constituyen posibles directrices para la acción puntual para la promoción de la salud mental y el bienestar psicosocial dentro de los centros de detención.

TABLA III. PRINCIPALES AFECTACIONES A LA SALUD MENTAL Y AL BIENESTAR PSICOSOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN DETENCIÓN

ESTADO ANÍMICO		PROBLEMAS DE SUEÑO	
Nerviosismo 25%	Irritabilidad 17%	Insomnio 53%	Agitación 24%
MALESTARES PSICOSOMÁTICOS		ACTITUD HACIA LA VIDA FUTURA	
Cefaleas 27%	Inapetencia 54%	Desesperanza 46%	Desinterés 32%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la mitad de las personas enfrentan problemas de sueño y malestares psicosomáticos, entre los cuales el dolor de cabeza es el más frecuente, y casi la mitad reporta desesperanza ante el futuro incierto, situación que no ha de tomarse a la ligera, al tratarse de un primer indicador que, en combinación con otros elementos como desinterés o irritabilidad, podrían producir situaciones de riesgo para las personas si la detención se vuelve prolongada y la información proporcionada sobre el proceso administrativo es escasa, confusa o nula.

Cuando se hace una afirmación sobre el respeto a los derechos de las personas migrantes que son “alojadas” en los centros de detención, parece omitirse la historia de los pueblos centroamericanos, la historia de nuestro país y la historia de vida de las personas, todas ellas enmarcadas por las violencias que se han recrudecido en las últimas décadas.

Si se toma en cuenta que al menos una tercera parte de las personas entrevistadas señalan riesgo potencial para su vida o libertad si regresan a sus países, contamos con una primera directriz sobre las causas que afectan el bienestar emocional y físico de las personas. Si a ello se añade la alta posibilidad de haber vivido violencia en el tránsito por México, cuando éste ocurre en vías clandestinas, peligrosas y sujetas a espacios “sin ley”, la situación que describimos se agrava: ahora no estamos únicamente ante una tercera parte de población migrante detenida que ha sido afectada por la violencia., sino ante una cantidad que, evidentemente, se incrementará.

Un ejemplo de lo anterior es el informe más reciente de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM, 2015), que recopila datos sobre las personas migrantes que se albergaron en 15 casas de migrantes del país durante 2014. En ese documento se reporta que el 70% de ellas manifestó haber sido víctima de delito, principalmente de robo; cabe señalar que, pese a que siempre hay un subregistro de la violencia, porque no todas las personas que han vivido algún delito lo expresan públicamente, este dato da una aproximación a la magnitud del problema de la violencia contra las personas migrantes, ya sea en su país de origen o durante el tránsito, y las secuelas que pueden experimentar durante la detención.

El momento mismo de la intercepción de parte de las autoridades migratorias, con presencia de policías federales, cuerpos militares y de la marina, armados y en grandes operativos; el traslado hacia un lugar “desconocido”; el hacinamiento en los centros; la convivencia forzada con personas desconocidas; el confinamiento en celdas y las condiciones poco higiénicas de los lugares de detención representan en conjunto factores potenciales para duplicar el efecto emocional de la violencia previa. Aparece así un tercer momento de violencia: el institucional, en el cual las personas son privadas de la libertad, de la capacidad de tomar decisiones (tal como muestra el monitoreo, al no existir siquiera una comunicación de información sobre el proceso), y de la privacidad.

Al estar totalmente expuestas a las decisiones de terceros, el encierro puede producir en las personas migrantes fantasías sobre que tal vez permanecerán ahí incomunicados por meses o años; la recurrencia de estas ideas es el detonante de estados medianos o severos de nerviosismo o ansiedad.

Es imperativo posicionar el tema de la salud mental vinculada con los derechos humanos de las personas migrantes en detención. No basta la elaboración de protocolos sobre atención médica y psicológica (hasta ahora fuera del escrutinio de la sociedad civil), sino es necesario que el Estado mexicano asuma la responsabilidad de la aplicación de medidas de promoción y atención a la salud mental de quienes han vivido múltiples violencias. Se debe trabajar en la creación de políticas públicas que consideren este tema como un eje central, y no como tema complementario de las migraciones.

Los hallazgos del monitoreo de 2015 varían en muy poca medida respecto a los años previos, a pesar de haber llevado a cabo algunas visitas a centros de detención que Sin Fronteras no había visitado con anterioridad. Por lo tanto, las recomendaciones derivadas de la documentación recabada han sido expuestas en el apartado I de este documento, ya que están alineadas con las recomendaciones hechas en años previos (ver Tabla 3).



