

Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009



S I N
FRONTERAS
I A P

Diciembre de 2009

Fotografía de portada y diseño: Raquel Alonso

Diciembre, 2009

D. R. © 2009, Sin Fronteras, I.A.P.
Puebla #153 • Col. Roma • México, D. F.
www.sinfronteras.org.mx

Impreso en México • Printed in Mexico

**Situación de los derechos humanos
de las personas migrantes y solicitantes de asilo
detenidas en las Estaciones Migratorias de México,
2007-2009**



Sin Fronteras
I.A.P.

Sin Fronteras I.A.P.

Es una organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que trabaja para contribuir al cambio de las condiciones en las cuales ocurren las migraciones internacionales y el asilo, a fin de que estos se den en un marco de plena vigencia de los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y sus familiares.

Sin Fronteras agradece el apoyo de: The Ford Foundation, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, The W.K. Kellogg Foundation y The William and Flora Hewlett Foundation. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Sin Fronteras, I.A.P.

Patronato

Fabienne Venet

Presidenta

Directora del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C., México D.F.

Blanca Villaseñor

Tesorera

Directora del Albergue del Desierto, Mexicali, Baja California

Vladimiro Valdés

Secretario

Director del Servicio Jesuita a Migrantes, México D.F.

Adriana Cortés

Vocal

Directora de la Fundación Comunitaria del Bajío, Irapuato, Guanajuato

Rodolfo García Zamora

Vocal

Profesor/Investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas

Gustavo López Castro

Miembro

Profesor/Investigador de El Colegio de Michoacán, La Piedad, Michoacán

Manuel Ángel Castillo

Miembro

Profesor/Investigador de El Colegio de México, México D.F.

Dirección General

Emilio Rigel Chávez Herreras
Director Ejecutivo

Karla Silvia Meza Soto
Asistente de Dirección

Paulo Martínez Sumuano
Encargado de Comunicación

Coordinación de Atención y Servicios

Mónica Godoy Ferro
Coordinadora de Atención y Servicios

Carolina Carreño Nigenda
Subcoordinadora de Atención Social

Joselín Barja Coria
Asistente de Atención Social

Jesús Alejandro de la Peña Rodríguez
Asistente de Atención Social

Margarita Leticia Juárez Aparicio
Subcoordinadora de Integración Migratoria

Sandra Lorena Cano Padilla
Abogada de la Clínica Jurídica Migratoria

Diana Martínez Medrano
Subcoordinadora de Defensoría

Perseo Quiroz Rendón
Abogado de Defensoría

Administración

Perla Xóchitl Morales Salazar
Coordinadora de Administración

Ricardo Hernández Damián
Asistente de Administración

María Josefina Flores Correa
Recepcionista

Ana Belén Hernández Hernández
Intendente

Coordinación de Vinculación y Promoción

Gabriel Humberto Pérez Duperou
Subcoordinador de Vinculación

Rosalba Elizabeth Rivera Zúñiga
Asistente de Formación

Colaboradora especial

Friné Salguero Torres
Consultora de acceso a la información pública y análisis de presupuestos

Miles de personas
extranjeras son
detenidas cada
año en las Estaciones
Migratorias por
el incumplimiento
de las disposiciones
administrativas migratorias
vigentes para,
en su mayoría,
ser posteriormente
expulsadas
del país.

Resumen Ejecutivo

Cada año, miles de personas extranjeras son privadas de su libertad en las estaciones migratorias de México, por el incumplimiento de las disposiciones administrativas migratorias vigentes, para posteriormente ser expulsadas del país. A estas personas extranjeras se les restringen severamente sus derechos fundamentales, como la libertad, el derecho al debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a solicitar y a recibir asilo, el derecho a la salud y a la educación.

La privación de la libertad de las personas migrantes y solicitantes de asilo por razones administrativas es inherentemente violatoria de los derechos humanos, por lo que se debe trabajar para desarrollar alternativas a la detención. La detención sistemática de extranjeros en situación irregular es violatoria del espíritu garantista de la Constitución Mexicana, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México.

Actualmente hay en el país 47 Estaciones Migratorias en operación, localizadas en 23 entidades federativas, aunque también existen otros lugares que son habilitados temporalmente para la privación de la libertad de personas extranjeras en situación irregular. El mayor número de las Estaciones Migratorias se encuentra en los estados del sur del país, especialmente en Chiapas, que cuenta con 10 de ellas. Ello se explica por la política del gobierno mexicano de evitar la internación de las personas migrantes al territorio nacional, así como de reducir el costo de su expulsión a los países de Centroamérica.

En promedio, durante el periodo de 2007 a 2009 se han recluso alrededor de 100 mil personas migrantes cada año, aunque el número se ha reducido desde el pico de detenciones experimentado durante el año de 2005. Cerca de 75 por ciento de la población migrante ha permanecido privada de su libertad en cuatro entidades del sur del país: Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca. Tres nacionalidades concentran más de 92 por ciento del total de personas migrantes detenidas durante los últimos tres años: guatemalteca, con 45.1 por ciento, hondureña, con 32.8 por ciento, y salvadoreña, con 14.6 por ciento.

El presente informe incluye un análisis crítico del marco normativo mexicano sobre el cual se sustenta la política de privar a las personas migrantes y solicitantes de asilo de su libertad. Asimismo, presenta las observaciones de campo que pudo realizar Sin Fronteras durante sus visitas a las dos Estaciones Migratorias más importantes del país, en Iztapalapa (Distrito Federal) y Tapachula (estado de Chiapas), mediante las cuales se pudieron documentar diversas violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas en ellas.

El documento concluye con recomendaciones para mejorar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en México.

Executive Summary

Every year, thousands of foreign persons are deprived of their liberty at the migrant detention centers of Mexico and then expelled from the country, due to violations of administrative migration requirements. These persons are subject to severe violations of their human rights, such as their liberty, their right to due process, their access to justice, their right to seek and receive asylum and their right to health and education.

The imprisonment of migrants and asylum seekers for administrative reasons is inherently violating of the persons' dignity and their human rights; therefore, alternatives to detention should be sought. The systematic detention of migrants and asylum seekers violates the fundamental guarantees of the Mexican Constitution, as well as those of the international human rights instruments ratified by Mexico.

Currently there are 47 migrant detention centers in Mexico, located in 23 states, although other facilities are also temporarily eligible for the detention of irregular migrants. The largest number of migrant detention centers is located at the southernmost states of the country, especially in Chiapas, which has ten of them. The reason for this is the Mexican government's policy to prevent migrants from going deeper into the country and to reduce the cost of expelling them to Central America.

During the period from 2007 to 2009, an average of nearly 100 thousand migrants suffered detention each year, although the number has fallen from its peak in the year 2005. About 75 percent of the detained migrant population has been kept at migrant detention centers located in four southern Mexican states: Chiapas, Tabasco, Veracruz and Oaxaca. Three nationalities of origin accounted for over 92 percent of the total number of detained foreigners during the past three years: Guatemalan (45.1 percent), Honduran (32.8 percent) and Salvadorean (14.6 percent).

This report includes a critical analysis of the Mexican legal framework on which the policy of systematically depriving migrants and asylum seekers of their freedom is based. The report also presents the results of field observations made by Sin Fronteras during its visits to the two largest migrant detention centers of the country, located in Iztapalapa (Mexico City) and Tapachula (Chiapas). These visits allowed Sin Fronteras to document various human rights violations to which these detainees are regularly subject to.

This report concludes with recommendations to improve the protection of the human rights of migrants and asylum seekers subject to detention in Mexico.

En tales condiciones, a las personas extranjeras se les restringen sus derechos fundamentales, como son la libertad y la libre movilidad, el derecho al debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a solicitar y a recibir asilo, el derecho a la salud y a la educación, lo cual constituye una violación tanto de los instrumentos internacionales de derechos humanos como del espíritu garantista de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (*Constitución*, en adelante).

Por el contrario, el enfoque represivo que sustenta la política migratoria mexicana actual y, en particular, la detención de migrantes y solicitantes de asilo en las Estaciones Migratorias, deja a miles de personas al margen de la protección de las leyes, vulnerando sus derechos humanos. Asimismo, esta situación favorece la comisión de delitos contra migrantes y solicitantes de asilo, como la trata y el tráfico de personas, el secuestro, el abuso sexual, la extorsión y la corrupción de autoridades; todo lo cual contribuye a la degradación de la seguridad de México y de otros países de la región.

Además del incalculable costo que esta política conlleva en términos humanos, tanto para los migrantes internacionales como para las sociedades de origen, tránsito y destino de las migraciones,

también genera un enorme derroche de recursos públicos. Sin Fronteras considera que dichos recursos serían mucho mejor aprovechados si se invirtieran en construir mecanismos efectivos para el desarrollo económico en los países de origen y evitar así la migración que generan la pobreza, la falta de oportunidades y la violación de los derechos humanos de la población; si se invirtiera en facilitar y promover las migraciones regulares y ordenadas, así como, especialmente, en desarrollar e implementar alternativas a la detención de los migrantes y solicitantes de asilo que incumplen con los requisitos administrativos para movilizarse a través de las fronteras internacionales.¹

Es importante advertir que este modelo represivo e ineficaz de control migratorio, que prevé la detención y la expulsión sistemática de migrantes, se ha promovido fuertemente durante los últimos años en el continente americano por parte del gobierno de Estados Unidos, especialmente en México, por su posición geoestratégica. Un componente clave para la implantación de este modelo es la Iniciativa Mérida, que prevé ayuda técnica y financiera para incrementar las medidas de seguridad en México, de manera similar a lo hecho mediante el Plan Colombia. Esta iniciativa financia la inversión en tecnología para detectar y detener de forma más eficaz a las personas migrantes y así controlar los flujos migratorios en México y Centroamérica.

Estos esfuerzos y recursos se están enfocando en reprimir la migración internacional, sin preocuparse por atender las causas estructurales que fomentan el éxodo masivo de personas, como la desigualdad, la pobreza, la corrupción y la violación generalizada de derechos humanos en el continente. Por ello, estas medidas no resuelven los retos de fondo que plantean las migraciones transnacionales y, en cambio, sí fomentan una mayor violación a los derechos humanos de las personas que participan en ellas.

La relevancia de esta realidad anima a Sin Fronteras a presentar este informe sobre la situación que enfrentan las personas migrantes y solicitantes de asilo durante su detención en las Estaciones Migratorias de México, según lo que la organización ha podido observar durante los últimos tres años.²

¹ Sobre alternativas a la detención de migrantes y solicitantes de asilo, es importante referirse a las propuestas y experiencias documentadas por la International Detention Coalition, de la cual Sin Fronteras es miembro (idc.rfbf.com.au).

² El presente informe actualiza y amplía el panorama presentado por Sin Fronteras en dos informes anteriores sobre la situación de derechos humanos en las Estaciones Migratorias de

Este informe se estructura de la siguiente manera: primero se explica brevemente la naturaleza de las Estaciones Migratorias y se discuten las razones de política migratoria que alientan su operación. Posteriormente, en la sección A se revisa el panorama general de la detención de las personas migrantes en las Estaciones Migratorias de México durante el periodo 2007-2009, describiendo las tendencias más relevantes en relación al número de personas que se detienen, su origen nacional, así como los lugares donde se les mantiene privadas de su libertad.

En la sección B se analizan los fundamentos jurídicos de la privación de la libertad de las personas extranjeras en las Estaciones Migratorias de México. Ahí se revisan las disposiciones contenidas en los diferentes niveles normativos relevantes, desde la *Constitución* hasta las *Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración*, publicadas en Octubre de 2009.

En la sección C se presentan las observaciones hechas por Sin Fronteras durante el monitoreo que realiza de manera regular sobre las condiciones de detención en las dos Estaciones Migratorias más grandes del país: la de “Las Agujas”, en la delegación de Iztapalapa del Distrito Federal, y la “Siglo XXI”, en el municipio de Tapachula, estado de Chiapas. En esa sección se contrastan las observaciones de campo con la información que se pudo obtener mediante solicitudes de información pública sobre el ejercicio del presupuesto por parte del Instituto Nacional de Migración, con el objeto de analizar el funcionamiento real de las Estaciones Migratorias a la luz de principios básicos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes.

Por último, se presentan las principales conclusiones del informe y recomendaciones tanto para las autoridades que definen la política migratoria mexicana, como para las organizaciones civiles, los académicos y los demás actores interesados en fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo, especialmente aquellas que son privadas de su libertad.

México, correspondientes a los periodos 1997-1999 y 2005-2006. En ellos se documentó la íntima relación entre el incremento en los flujos migratorios internacionales y la creciente brecha en los niveles de desarrollo socio-económico entre los países de la región y al interior de los mismos. También se documentó en aquellos informes la violación sistemática de los derechos humanos a que están expuestos los migrantes extranjeros en México, al estar sujetos a procedimientos represivos de control migratorio, especialmente a la detención en las Estaciones Migratorias.

Las Estaciones Migratorias son centros de detención a cargo del Instituto Nacional de Migración “asegurar” a las personas migrantes que se encuentren de manera irregular en el territorio nacional.

II. Detención de migrantes y solicitantes de asilo en las Estaciones Migratorias de México

Las Estaciones Migratorias son centros de detención a cargo del Instituto Nacional de Migración (INM), establecidos por el estado mexicano para “asegurar” a las personas migrantes que se encuentren de manera irregular en el territorio nacional o que hayan violado de alguna manera la legislación migratoria vigente. En la mayor parte de los casos, los extranjeros detenidos en las estaciones migratorias son posteriormente expulsados del país o, en su caso, son repatriados “voluntariamente”, si se acogen a los acuerdos suscritos por el gobierno mexicano con otros países (especialmente con los miembros del “CA-4”: Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador).

En el discurso, el estado mexicano detiene a las personas migrantes en las Estaciones Migratorias para salvaguardar sus derechos humanos y protegerlas de los daños a que puedan estar expuestas en el país.³ Por ello, las autoridades migratorias y la normatividad aplicable utilizan comúnmente eufemismos como “asegurar”, “alojar” o “resguardar” a las personas, sugiriendo que su interés es cuidar la integridad personal de los migrantes. No obstante, el término asegurar, además de significar “preservar o resguardar de daño a alguien o algo”, también tiene otra acepción: “poner a alguien en condiciones que le imposibiliten la huida o la defensa”.⁴

Esto es relevante puesto que las acciones del estado mexicano han demostrado ser mucho más cercanas a la segunda acepción de “asegurar” que a la primera. Más que velar por los derechos humanos de las personas migrantes, en la práctica la política migratoria (y, en particular, la detención de migrantes y solicitantes de asilo en las Estaciones Migratorias) ha tenido como motor fundamental el interés de velar por la seguridad del estado mexicano, ante el peligro –infundado– que representan las personas extranjeras.

³ Un ejemplo claro de este discurso es el libro publicado en 2009 por el Instituto Nacional de Migración, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, que contiene frases como: “Desde su creación, siempre ha existido una preocupación en el Instituto Nacional de Migración (INM) por garantizar el respeto de los migrantes en México” y “En este libro se argumenta el avance significativo en cuanto a propósitos, acciones e inversión en infraestructura y personal del INM, que refleja la disposición del Estado mexicano para hacer valer los derechos de los grupos vulnerables, sean éstos nacionales o extranjeros”.

⁴ Cfr. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española.

Sólo así puede entenderse el reconocimiento oficial del Instituto Nacional de Migración como una instancia de seguridad nacional en mayo de 2005,⁵ así como la vigencia de normas y prácticas de control y verificación migratorio que restringen los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente mediante la privación de su libertad en las Estaciones Migratorias, vulnerando garantías fundamentales como el debido proceso y el acceso a la justicia.

En este sentido, Sin Fronteras advierte que en México subsiste una visión limitada y esquizofrénica de la migración internacional que, por una parte aboga por el respeto a los derechos humanos de los migrantes mexicanos en el extranjero, pero que por la otra criminaliza y discrimina a los migrantes extranjeros y solicitantes de asilo en el territorio nacional. La política migratoria mexicana está circunscrita, en el mejor de los casos, a consideraciones economicistas de los beneficios materiales de la migración (por ejemplo, a la utilidad de las remesas o de los programas de trabajadores temporales) y, en el peor de los casos, a consideraciones abstractas de “seguridad pública” y de “seguridad nacional”, mediante las cuales se justifican violaciones contra la seguridad, la dignidad y los derechos humanos de las personas concretas que participan en las migraciones.

La prevalencia de la privación de la libertad de las personas migrantes y solicitantes de asilo en las Estaciones Migratorias como una práctica normal de control migratorio (y no como una medida excepcional cuando las circunstancias en verdad lo ameriten) es una de las más contundentes evidencias de que en México aún queda un largo trecho por avanzar para abordar de manera seria y coherente los desafíos planteados por los movimientos transfronterizos de personas, desde una perspectiva integral que privilegie los derechos humanos y el desarrollo socio-económico regional.

5 Ello a pesar de que en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, celebrada en México en Octubre de 2003, los gobiernos fueron claros en no incluir a las migraciones entre las “amenazas tradicionales o nuevas” a la seguridad.

A. Panorama actual de la detención de personas extranjeras en las Estaciones Migratorias de México

Actualmente hay en México un total de 47 Estaciones Migratorias en operación, localizadas en 23 entidades federativas (Ver *Tabla 1*) y existen otros lugares que son habilitados temporalmente para la retención de migrantes y solicitantes de asilo (como ministerios públicos y hospitales). El mayor número de las Estaciones se encuentra en los estados del sureste del país, especialmente en Chiapas, que cuenta con más de 20% del total nacional, con 10 de ellas. Esto se explica por el interés del gobierno mexicano de detener a los migrantes provenientes de Centroamérica lo más cerca de la frontera sur que le sea posible, para evitar que esas personas se internen en el territorio nacional y para disminuir los costos de su expulsión. También se han establecido estos centros de detención en puntos estratégicos cercanos a las principales rutas de migración, como son las vías de ferrocarril.

No todas las Estaciones Migratorias son iguales. Hay una gran variación entre ellas en cuanto a su capacidad para retener personas migrantes: las más grandes, en Tapachula (Chiapas) e Iztapalapa (Distrito Federal), pueden retener hasta 940 y 450 personas, respectivamente, mientras que las más pequeñas, en Campeche y Ciudad del Carmen (ambas en Campeche), apenas pueden detener a 4 y 12 personas, respectivamente.

También hay gran variación en cuanto a los recursos materiales y humanos con que cuentan las Estaciones Migratorias, siendo las más pequeñas y aisladas las que carecen -en mayor medida- de recursos como personal médico calificado y disponible las 24 horas, así como áreas mínimamente adecuadas para la recreación y para que pernocten las personas privadas de su libertad.

El mayor número de Estaciones Migratorias se encuentra en los estados del sureste del país, especialmente en Chiapas, que cuenta con 10 de ellas. Esto se explica por el interés del gobierno mexicano de detener a los migrantes provenientes de Centroamérica lo más cerca de la frontera sur que le sea posible, para evitar que esas personas se internen en el territorio nacional y para disminuir los costos de su expulsión.

Tabla 1. Estaciones migratorias en México, por entidad federativa y localidad

Entidad Federativa	Núm. de estaciones migratorias	Localidades (capacidad para retener a personas migrantes)
Aguascalientes	1	Aguascalientes (15)
Baja California	2	Tijuana (100), Mexicali (30)
Baja California Sur	1	Los Cabos (60)
Campeche	3	Campeche (4), Ciudad del Carmen (12), Escárcega (30)
Chiapas	10	Tapachula (940), Huehuetán (30), Hueyate (30), Echegaray (40), Tuxtla Gutiérrez (60), Comitán (60), Playas de Catazajá (20), San Cristóbal de las Casas (50), Palenque (60), San Gregorio Chamic (32)
Coahuila	2	Torreón (21)
Chihuahua	3	Chihuahua (30), Ciudad Juárez (120), Janos (214)
Distrito Federal	1	Iztapalapa (450)
Guerrero	2	Acapulco (20), Zihuatanejo (30)
Michoacán	1	Morelia (35)
Oaxaca	3	La Ventosa (50), Salina Cruz (30), San Pedro Tapanatepec (70)
Puebla	1	Puebla (150)
Querétaro	1	Querétaro (30)
Quintana Roo	1	Chetumal (70)
San Luis Potosí	1	San Luis Potosí (25)
Sinaloa	1	Mazatlán (30)
Sonora	1	Agua Prieta (30)
Tabasco	2	Villahermosa (60), Tenosique (70)
Tamaulipas	4	Reynosa (80), Matamoros (30), Tampico (50), Nvo. Laredo (60)
Tlaxcala	1	Tlaxcala (50)
Veracruz	3	Veracruz (40), Fortín Córdoba (40), Acayucan (200)
Yucatán	1	Mérida (35)
Zacatecas	1	Zacatecas (20)
TOTAL NACIONAL	47	Capacidad Total de Retención: 3,913 personas

Fuente: Instituto Nacional de Migración, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, 2009, pp. 160-161. Datos actualizados a diciembre de 2008.

Las Estaciones Migratorias más pequeñas y aisladas también suelen ser las que carecen de un monitoreo regular por parte de instituciones públicas como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como por parte de organizaciones de la sociedad civil y de defensores de los derechos humanos, lo cual es crucial para la vigilancia de la situación de derechos humanos al interior de esos centros de detención y para la identificación de personas con necesidades de protección especiales que requieren auxilio (como solicitantes de asilo, menores de edad no acompañados, personas con problemas de salud física y psicológica, adultos mayores, víctimas de trata, de violencia y de otros delitos).

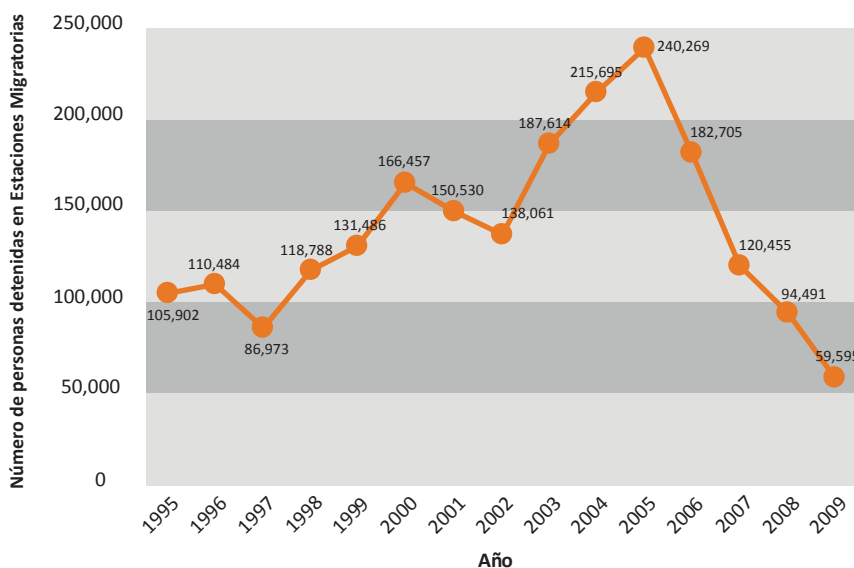
También es cierto que las condiciones de detención en una Estación Migratoria pueden cambiar durante el tiempo. Tal es el caso de la de Tapachula, Chiapas, que recientemente fue modernizada y reinaugurada en el año de 2006 bajo el nombre de “Siglo XXI”. Sus instalaciones ahora son menos indignas que antes, cuando eran patentes el hacinamiento y las condiciones sanitarias deplorables (por falta, por ejemplo, de baños suficientes para el número de personas detenidas). Pero tales casos de modernización son la excepción y forman parte de una estrategia gubernamental para dar una mejor imagen pública de las Estaciones Migratorias, tratando de ocultar la indignidad inherente a la privación de la libertad de las personas que no son culpables de delito alguno, sino que son penalizadas por el simple hecho de migrar sin cumplir con los requisitos administrativos que establece la ley.

Por último, puede decirse que una de las diferencias más importantes entre las Estaciones Migratorias de México es la formación profesional y de criterio de los funcionarios responsables de su funcionamiento. La debilidad del marco normativo que regula su desempeño, la opacidad y la carencia de mecanismos de rendición de cuentas con que operan, así como la falta de procesos sólidos para su contratación y su formación profesional (que incluya de manera fundamental la protección de los derechos humanos) fomentan que algunos funcionarios actúen con total arbitrariedad y que el funcionamiento de las Estaciones Migratorias sea dependiente de sus criterios personales. Aunque no puede decirse que todos los funcionarios actúen de mala fe y

que violen sistemáticamente los derechos humanos, los reiterados casos de abuso por parte de las autoridades migratorias merman, de manera general, la capacidad de las personas migrantes en detención para ejercer sus derechos.⁶

En cuanto al número de personas detenidas en las Estaciones Migratorias de México, éste experimentó un incremento de casi 150% durante el decenio de 1995 a 2005, pasando de 105,902 personas privadas de su libertad en 1995 a 240,269 personas en el año 2005, como se puede apreciar en la *Gráfica 1*. Sólo en tres años se rompió esa tendencia a la alza, con ligeros decrementos en el número de migrantes detenidos para los periodos anuales de 1996-1997, 2000-2001 y 2001-2002.

Gráfica 1. Migrantes en detención en México, 1995-2009



Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx.

Es importante tomar en cuenta que estas estadísticas (que son las que se utilizan en todo el presente documento) contabilizan los eventos de detención y no el número de personas detenidas. Una persona puede ser contabilizada más de una vez, si se le detiene en varias ocasiones durante un año.

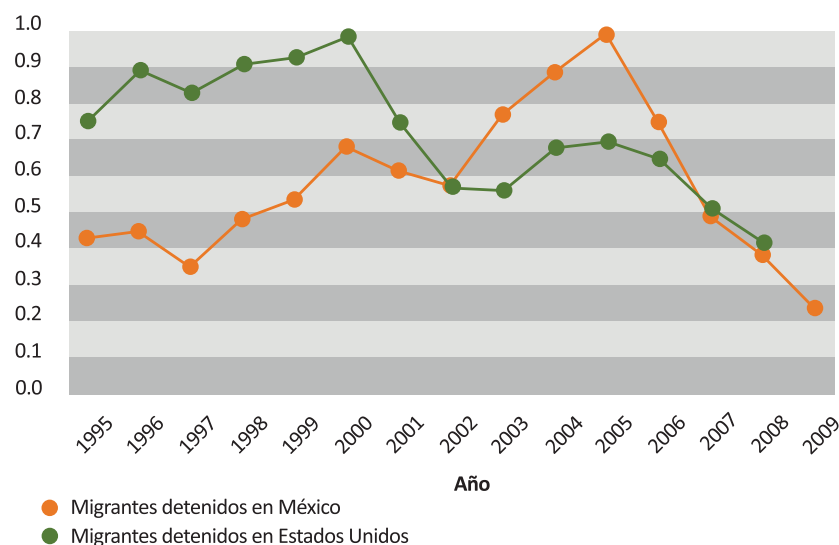
El dato para 2009 sólo abarca los meses de enero a octubre, por lo que subestima ligeramente el número de migrantes detenidos durante el año, que debe ser cercano a los 70 mil y no los 59,595 que se sugieren en la gráfica.

⁶ De este modo, Sin Fronteras ha enfrentado en sus visitas periódicas a una misma Estación Migratoria (como la de Iztapalapa o la de Tapachula, que son las que la organización monitorea de manera regular) que las condiciones de acceso de los defensores de derechos humanos a las personas en detención son muy variables; en algunos casos pudiendo acceder de manera más abierta a todas las áreas y hablando de manera más libre con las personas detenidas, mientras que en otras ocasiones estas facilidades son severamente restringidas.

En contraste, el número de migrantes detenidos anualmente ha decrecido de manera significativa durante los últimos cuatro años, pasando de 240,269 personas privadas de su libertad en el año 2005 a casi 70 mil en el año 2009, lo que equivale a una disminución de alrededor de 170 mil personas.

Se pueden adelantar varias hipótesis para explicar los cambios en el número de migrantes detenidos anualmente en México, aunque no existe un estudio que compruebe claramente cuál es la explicación de este fenómeno. Hay una correlación importante entre el número de migrantes detenidos en México con el número de migrantes detenidos en Estados Unidos, lo cual sugiere que el flujo de migrantes internacionales en ambos países tiene una estrecha relación, como se aprecia en la *Gráfica 2*.

Gráfica 2. Evolución de la detención de migrantes en México y en Estados Unidos, 1995-2009



Fuente datos México: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx.
Fuente datos Estados Unidos: *2008 Yearbook of Immigration Statistics*, Office of Immigration Statistics, www.dhs.gov.
Los datos presentados son una transformación de las estadísticas para hacerlas gráficamente comparables. Se tomó como base el año de mayor número de migrantes en detención de cada país (2000 para el caso de Estados Unidos y 2005 para el caso de México) y todos los valores se dividieron entre ese valor máximo. De esta manera, la gráfica presenta los datos en términos de porcentajes y no en términos del número de personas privadas de su libertad. Para Estados Unidos la serie sólo abarca hasta el año 2008.

Como se puede apreciar en la *Gráfica 2*, cuando incrementa o disminuye el número de personas migrantes detenidas en uno de estos países, también tiende a incrementar o a disminuir en el otro. Esta relación se mantiene para todos los años, excepto para el periodo anual de 2002-2003, durante el cual el número de migrantes detenidos en México aumentó y en Estados Unidos disminuyó ligeramente. Ello sugiere que el número de detenciones de migrantes en México obedece, en parte, a factores asociados a las dinámicas migratorias en Estados Unidos. La correlación es notable, pero imperfecta, como se evidencia por el hecho de que el año 2000 fue el de mayor número de detenciones en Estados Unidos, mientras que en México fue el año 2005.

Por ello se puede pensar que también hay factores que afectan de manera distinta la detención de migrantes en ambos países. Por ejemplo, los daños ocasionados por el Huracán Stan en 2005 a la infraestructura de comunicaciones y transportes de Centroamérica y del sur de México tuvieron un fuerte efecto disruptivo en las rutas migratorias en esos países, lo cual pudo haber incidido sobre la disminución en el número de detenciones de migrantes en México a partir de ese año—y no necesariamente sobre el número de detenciones de migrantes en Estados Unidos.

Algunos factores que pueden haber incidido sobre los cambios en el número de migrantes detenidos en México, sin pretender ser exhaustivos, son: variaciones en los factores socio-económicos que impulsan a las personas extranjeras a migrar hacia México; cambios en el comportamiento de las autoridades mexicanas que llevan a cabo acciones de control y verificación migratorias (como el aumento en la corrupción de esas autoridades, que en vez de “asegurar” a los migrantes, los dejan ir a cambio de algún beneficio o ceden su control sobre ellos a bandas de crimen organizado); variaciones en la metodología de recopilación de la estadística migratoria; el endurecimiento de los controles migratorios en Estados Unidos y/o en México y sus efectos disuasivos sobre los migrantes; el notable incremento en la violencia por parte de la delincuencia organizada contra los migrantes extranjeros en México (la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

documentó de manera preocupante un total de 9,758 migrantes víctimas de secuestro en México, tan sólo entre septiembre de 2008 y febrero de 2009)⁷.

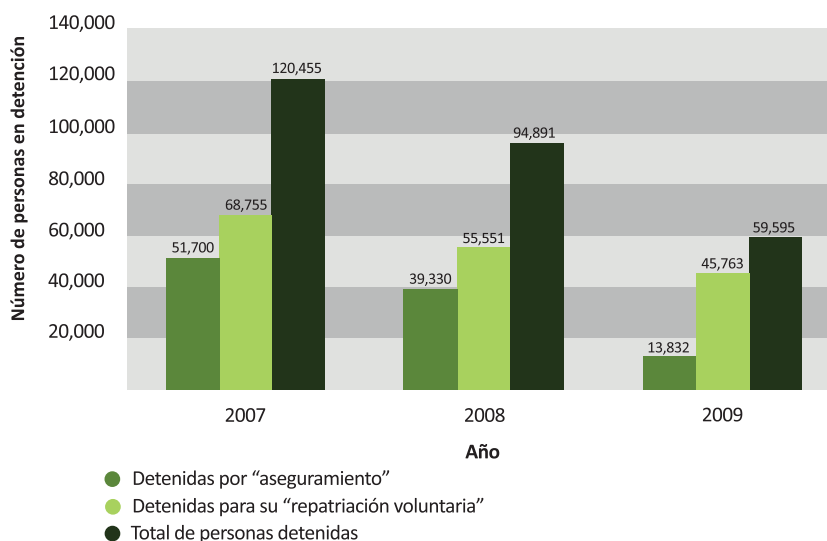
Por otra parte, además de la tendencia a la baja en el número de personas migrantes detenidas durante los últimos años, también se puede observar un cambio en el “tipo” de detención de las mismas. En México, los migrantes pueden ser recluidos en las Estaciones Migratorias por “aseguramiento”, que se define como las personas detenidas por haber infringido ley, según el artículo 152 de la *Ley General de Población*, para posteriormente ser expulsadas. También pueden ser detenidas para su “repatriación voluntaria”, proceso mediante el cual se recluye a las personas migrantes para posteriormente devolverlas a sus países de origen “sin tener un proceso de aseguramiento”, es decir, sin que se les impute una violación a la ley, de acuerdo con el “Memorándum de Entendimiento” firmado entre los gobiernos de México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en mayo de 2006.⁸

Como se puede apreciar en la *Gráfica 3*, mientras que durante 2007 ambos “tipos” de detención tenían un peso similar en el total de personas detenidas en las Estaciones Migratorias, durante los últimos tres años se ha reducido la proporción de las personas detenidas en las Estaciones Migratorias “por aseguramiento” y ha aumentado la proporción de personas detenidas para su “repatriación voluntaria”. Tal ha sido el caso especialmente durante el año 2009, en el cual la detención “por aseguramiento” apenas ha representado 23 por ciento del total (con 13,832 personas) y la detención para “repatriación voluntaria” ha alcanzado un peso de alrededor de 78 por ciento del total (45,763 personas).

⁷ Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, junio de 2009 (www.cndh.org.mx).

⁸ Una observación relevante de Sin Fronteras, aunque no se cuenta con estadísticas para cuantificar el tamaño del fenómeno, es que muchas personas expulsadas de México vuelven a ingresar de manera irregular al país, especialmente las personas repatriadas “voluntariamente”.

Gráfica 3. Personas en detención en las Estaciones Migratorias de México, por tipo de detención, 2007-2009



Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx.
Los datos para 2009 sólo abarcan los meses de enero a octubre.

En relación a la distribución geográfica de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias, puede decirse que la detención se concentra en unas pocas entidades federativas del país. Como se puede ver en la *Tabla 2*, diez estados de la República mexicana concentraron casi 90 por ciento de la población migrante en detención durante los últimos tres años. Aún más, cuatro entidades del sur del país (Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca) concentraron casi 75 por ciento de la población migrante privada de su libertad, siendo Chiapas la entidad más importante, con más de 45 por ciento del total nacional. Como ya se mencionó, esto se explica en buena medida por la política del gobierno mexicano de detener a los migrantes provenientes de Centroamérica lo más cerca posible de la frontera sur.

**Tabla 2. Migrantes en detención
en Estaciones Migratorias en entidades federativas
seleccionadas, 2007-2009**

Entidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje del total nacional*
Chiapas	56,674	40,603	28,452	125,729	45.7%
Tabasco	16,705	14,669	11,245	42,619	15.5%
Veracruz	9,969	6,865	2,552	19,386	7.1%
Oaxaca	7,969	6,325	2,486	16,780	6.1%
Tamaulipas	4,382	4,990	2,806	12,178	4.4%
Distrito Federal	3,828	2,677	1,269	7,774	2.8%
San Luís Potosí	3,236	2,371	1,128	6,735	2.4%
Puebla	2,590	1,940	1,120	5,650	2.1%
Sinaloa	1,702	1,554	908	4,164	1.5%
Sonora	1,848	1,480	627	3,955	1.4%
Total entidades seleccionadas	108,903	83,474	52,593	244,970	89.1%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx.

Los datos para 2009 sólo abarcan los meses de enero a octubre.

* El total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas.

Por último, en cuanto a las nacionalidades de las personas migrantes privadas de su libertad en Estaciones Migratorias, tres nacionalidades concentran más de 92 por ciento de los detenidos durante los últimos tres años: guatemalteca, con 45.1 por ciento, hondureña, con 32.8 por ciento, y salvadoreña, con 14.6 por ciento, como se puede apreciar en la *Tabla 3*. A estas nacionalidades les siguen la cubana, nicaragüense, ecuatoriana y brasileña, aunque con una participación mínima en el total.⁹

Parte de la explicación es que la mayor parte de los flujos migratorios irregulares hacia México provienen principalmente de esos tres países centroamericanos. No obstante, un factor adicional es la discriminación basada en la raza y en el origen nacional de que son

⁹ Es importante tomar en cuenta que la mayor parte de los emigrantes de Nicaragua no se dirigen hacia México, sino hacia Costa Rica, que por su cercanía y su relativa riqueza es un destino muy atractivo para los nicaragüenses.

víctimas las personas de los países centroamericanos en México, especialmente por parte de las autoridades. Basta tomar un autobús y pasar por los retenes del Instituto Nacional de Migración instalados en las autopistas que llevan del sur del país hacia el norte del mismo, o preguntar directamente a los agentes cómo llevan a cabo la labor de detección de migrantes irregulares, para comprobar que los agentes migratorios mexicanos ponen especial empeño en detectar y retener a los migrantes centroamericanos, basados en criterios como el color de la piel, la complexión física, la forma de hablar y hasta el olor de las personas (ya que es común que los migrantes no puedan lavarse durante periodos prolongados de su viaje).

Tabla 3. Migrantes en detención en Estaciones Migratorias, por nacionalidades seleccionadas, 2007-2009

Nacionalidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje total*
Guatemala	56,222	42,057	25,798	124,077	45.1%
Honduras	38,584	30,751	20,859	90,194	32.8%
El Salvador	17,201	14,215	8,827	40,243	14.6%
Cuba	1,438	2,614	504	4,556	1.7%
Nicaragua	1,299	1,603	761	3,663	1.3%
Ecuador	1,364	786	247	2,397	0.9%
Brasil	1,067	170	119	1,356	0.5%
Total nacionalidades seleccionadas	117,175	92,196	57,115	266,486	96.9%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx.

Los datos para 2009 sólo abarcan los meses de enero a octubre.

* El total de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas.

B. Fundamentos jurídicos de la detención de migrantes y solicitantes de asilo en las Estaciones Migratorias

Las Estaciones Migratorias tienen un fundamento legal incompatible con el espíritu garantista de la *Constitución*, que en su artículo primero establece:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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, 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.

Es decir, el artículo primero constitucional es claro en establecer que los extranjeros que ingresen al territorio nacional tienen derecho a la libertad y a la protección de las leyes, en la misma medida que la población de nacionalidad mexicana, y que sólo se pueden restringir dichos derechos en los casos y condiciones establecidos por la propia *Constitución*.¹⁰

Las Estaciones Migratorias tienen un fundamento legal incompatible con el espíritu garantista de la Constitución, que en su artículo primero establece que todo individuo gozará de las garantías que ésta otorga, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, así como que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional.

¹⁰ Es importante destacar, sin embargo, que algunas disposiciones de la propia Constitución son incompatibles con este espíritu garantista que debe cobijar a los extranjeros en territorio nacional, como el lamentablemente célebre artículo 33, que faculta al Ejecutivo de la Unión para expulsar, “sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente” y que prohíbe a los extranjeros “inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. También es el caso del artículo 11 constitucional, que se discute en esta misma sección del presente informe.

En la *Constitución* no existe referencia explícita alguna sobre las Estaciones Migratorias ni sobre los procedimientos “administrativos” que en la práctica restringen severamente los derechos de los extranjeros sin regular estancia en México. Hay una breve condicionante en el Artículo 11 que define el derecho a la movilidad humana (conocido también como derecho al libre tránsito):

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

El **estado mexicano** ha
creado una
infraestructura
normativa
con la que **pretende**
dar una **apariencia** de
“**legalidad**”
al encarcelamiento
de las **personas migrantes y**
solicitantes de asilo
en las Estaciones Migratorias.
En los hechos, estos centros de detención
funcionan como una
prisión
atípica,
aunque el mismo nombre que se les da
evada esta realidad.

Con este artículo, la propia Constitución abre la posibilidad de vulnerar la seguridad jurídica de los extranjeros, al no determinar desde el nivel constitucional cuáles serán las limitaciones a los derechos de estas personas ni los términos en los cuales se aplicarán dichas restricciones, dejando esta crucial definición a las leyes de nivel inferior o, peor aún, a la discrecionalidad de la autoridad ejecutiva (especialmente cuando ella juzgue a un extranjero “pernicioso” o “inconveniente”). Ello ha facilitado que se sustente en la ley y en la práctica la figura del “aseguramiento” como una limitación al libre tránsito de las personas extranjeras, sin que se asuma la verdadera naturaleza de dicha figura, que es la privación de la libertad de los migrantes y solicitantes de asilo recluidos en las Estaciones Migratorias, en contradicción con el espíritu garantista del artículo primero constitucional.

A partir de ello, el estado mexicano ha creado una infraestructura normativa con la que pretende dar una apariencia de “legalidad” al encarcelamiento de las personas migrantes y solicitantes de asilo en las Estaciones Migratorias. En los hechos, estos centros de detención funcionan como una prisión atípica, aunque el mismo nombre que se les da evada esta realidad.¹¹

La detención en las Estaciones Migratorias equivale en la práctica a, por lo menos, las sanciones de prisión, prohibición de ir a un lugar determinado, suspensión o privación de derechos y vigilancia de la autoridad. Todas estas sanciones, previstas en el *Código Penal Federal* (artículos 24 al 50BIS), son medidas reservadas para personas que han cometido un delito tipificado en dicho código y que se aplican por parte de los jueces o tribunales del Poder Judicial Federal, una vez que se ha comprobado, mediante un juicio en apego al debido proceso, la culpabilidad de la persona (o, bajo la figura de prisión preventiva, mientras se desarrolla dicho juicio). De esta manera, el encarcelamiento atípico de extranjeros en las Estaciones Migratorias violenta incluso las garantías que la ley otorga a presuntos delincuentes, como son el derecho al debido proceso, a que una pena sólo sea impuesta

¹¹ En España, los centros de reclusión para extranjeros indocumentados se denominan Centros de Internamiento para Extranjeros (CIEs). En Estados Unidos la denominación es más transparente: Centros de Detención para Inmigrantes (*immigration detention facilities*). Sobre la detención de migrantes en Estados Unidos, es importante referirse al informe presentado en 2009 por la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/53-09sp.htm).

por una autoridad judicial, a no ser incomunicados, a contar con un traductor o intérprete para entender las faltas que se les imputan y poder así actuar en su propio interés, así como a poder hacer uso de los servicios de un abogado para defenderse.

Las reformas a la *Ley General de Población* aprobadas por el Congreso en abril de 2008 con el objetivo de “despenalizar la migración”, representaron un avance relativo, puesto que se derogaron las penas explícitas de cárcel a los extranjeros que se internen al país sin los permisos correspondientes. No obstante, se mantuvo la privación de la libertad en Estaciones Migratorias como un mecanismo para sancionar a los migrantes que ingresen o permanezcan en el país de manera irregular, sin mayor garantía procesal para defender sus derechos de actos arbitrarios por parte de la autoridad ejecutiva.

La *Ley General de Población* no abunda en los procedimientos que deben seguirse para la detención de personas extranjeras o para regular el funcionamiento de dichos centros de reclusión, ni establece lineamientos para salvaguardar los derechos humanos de las personas detenidas. El artículo 71 de esa ley establece de manera escueta:

Artículo 71. La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquéllos que deben ser expulsados.

Asimismo, el capítulo X de la *Ley General de Población* contempla un procedimiento de “verificación y vigilancia”, que tampoco detalla la manera en que se afectará el derecho a la libertad, acaso con una breve referencia en el artículo 152 que establece lo siguiente:

Artículo 152. Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento.

Como puede observarse, tanto la *Constitución* como la *Ley General de Población* omiten establecer de manera adecuada los lineamientos generales para regular la política migratoria

mexicana. El Poder Legislativo omitió establecer principios a través de los cuales el estado mexicano garantice la protección de los derechos fundamentales de las personas extranjeras sometidas a los procedimientos de control y verificación migratorios, particularmente aquellas que sean privadas de su libertad en las Estaciones Migratorias.

De esta manera, se dejó al arbitrio de la autoridad ejecutiva la definición de estos principios fundamentales, sea a través de la reglamentación de la ley, del establecimiento de normas de nivel incluso inferior al reglamento (normas) o en la mera práctica de la ejecución de la política migratoria sin sustento legal. Es necesario recordar que, en técnica jurídica, un reglamento es de carácter operativo y jerárquicamente, se ciñe a las pautas establecidas por las leyes y la *Constitución*. Sin embargo, en la reglamentación de la legislación migratoria mexicana se vierten no sólo cuestiones operativas, sino lineamientos que por su importancia debieran ser materia de la propia *Constitución* o, en su defecto, de la legislación secundaria, pero en ningún caso debieran ser normadas dentro de un reglamento.

Dado que la reglamentación no pasa por las discusiones legislativas, esto abre la posibilidad a la autoridad ejecutiva de deslizar temas sustantivos, delicados e incompatibles con el efectivo respeto de los derechos humanos, en la regulación de la política migratoria nacional. Ejemplo de ello es el artículo 199 del *Reglamento de la Ley General de Población* que establece lo siguiente:

Artículo 199. Cuando del resultado del acto de verificación migratoria se sorprenda o encuentre a cualquier persona extranjera incurriendo en alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, el presente Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, el servidor público respectivo deberá llevar a cabo su aseguramiento, poniéndola de inmediato a disposición de la autoridad competente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley e informe a sus superiores.

Es inevitable la conclusión de que, con este artículo, en el campo de lo administrativo se está utilizando indebidamente la figura de la flagrancia de delito, que es una figura del derecho penal por medio de la cual una persona sorprendida en la comisión de un delito puede ser detenida por cualquier autoridad. Ello se utiliza

de manera regular por las autoridades migratorias mexicanas para justificar la detención y privación de la libertad de los extranjeros. Con ello queda en entredicho el esquema de protección constitucional para resguardar el derecho a la libertad y a no ser detenido de manera discrecional o arbitraria, sin que medie una orden por escrito de un juez competente.

En relación a la detención de extranjeros en las Estaciones Migratorias, el *Reglamento de la Ley General de Población* establece en su artículo 94:

Artículo 94. La Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, *estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados.* En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados. (Énfasis añadido.)

En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados. ()

Este artículo establece claramente que el simple hecho de carecer de algún requisito administrativo durante el momento de una revisión de documentación migratoria es suficiente para sustentar la privación de la libertad de las personas extranjeras en las Estaciones Migratorias.

Para rematar, el artículo 208 del *Reglamento de la Ley General de Población* establece:

Artículo 208. Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la Ley. El Secretario expedirá las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo a los siguientes aspectos:

- I. Objeto del aseguramiento;
- II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados, y
- III. Respeto a los derechos humanos de los asegurados.

Como se desprende de la redacción de este artículo, finalmente se deja al arbitrio del titular de la Secretaría de Gobernación el tiempo durante el cual una persona extranjera puede ser privada de su libertad en una Estación Migratoria. Los jueces, quienes serían la autoridad competente para fijar una pena de privación de la libertad, han quedado sin materia para determinar lo que debiera ser de su exclusiva competencia –en completo perjuicio del detenido y de sus garantías fundamentales. También se deja al arbitrio del Secretario de Gobernación la definición del objeto o fin de la detención, así como los lineamientos para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas extranjeras en situación irregular privadas de su libertad.

**El 7 de Octubre de 2009
la Secretaría de Gobernación
publicó en el
Diario Oficial de la Federación
una nueva versión del
Acuerdo por el que se emiten las
Normas para el Funcionamiento
de las Estaciones Migratorias
del Instituto Nacional
de Migración.**

Haciendo uso de las facultades señaladas en el artículo 208 del *Reglamento de la Ley General de Población*, el 7 de Octubre de 2009 la Secretaría de Gobernación publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva versión del *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración* (en adelante, *Normas*), en sustitución al *Acuerdo* publicado en el año 2001.¹²

¹² Desde el año 2007, el Instituto Nacional de Migración publicó en su página electrónica un nuevo proyecto de Normas. Diversas organizaciones civiles se dieron a la tarea de analizarlo y de buscar mecanismos de diálogo con las autoridades migratorias, incluyendo: 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, I.A.P. Las organizaciones produjeron un documento con los lineamientos mínimos para la formulación de unas Normas que garanticen el respeto de los derechos humanos de las personas detenidas en las Estaciones Migratorias, que fue enviado a la Secretaría de Gobernación y al INM. Como resultado, las organizaciones fueron invitadas a un foro de presentación del nuevo proyecto de Normas. Posteriormente, las organizaciones enviaron comentarios específicos al articulado del proyecto y quedaron en espera de una próxima reunión para dialogar al respecto. Sin embargo, la reunión nunca se llevó a cabo y las organizaciones sólo recibieron respuesta a sus comentarios en versión electrónica, con una endeble fundamentación. Las organizaciones manifestaron su preocupación, tanto por la manifiesta falta de disposición de las autoridades para dialogar, como por la prevalencia de artículos que restringen los derechos de las personas migrantes en detención. Inclusive, en enero de 2009 la comisionada del INM, Cecilia Romero, increpó públicamente a las organizaciones civiles, responsabilizándolas por la demora en la expedición de las Normas.

Dichas *Normas* robustecen los diversos obstáculos identificados en la legislación mexicana para el efectivo ejercicio de los derechos humanos por parte de las personas extranjeras detenidas en las Estaciones Migratorias. A continuación se destacan cuatro de los problemas más graves que Sin Fronteras ha detectado con las nuevas *Normas*:

Establecen periodos de privación de la libertad inciertos y arbitrarios

El artículo 8 de las *Normas* señala que la detención en las Estaciones Migratorias “no podrá exceder los 90 días”, excepto cuando se caiga en alguno de ocho supuestos, que incluyen: que la persona esté sujeta “a proceso penal y así lo determine la autoridad judicial”; que “no exista información fehaciente” sobre la identidad de la persona; que “exista la imposibilidad para la obtención de los documentos de identidad y viaje” o que se requiera de mayor tiempo para la expedición de los mismos; que “no exista disponibilidad de itinerarios de viaje para su expulsión”; que “se prohíba el tránsito de extranjeros por terceros países”; que “se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial que impida se ejecute la resolución”; y que “exista enfermedad o discapacidad física o mental debidamente certificada”.

Salvo los supuestos en los que se hace referencia explícita a las determinaciones de la autoridad judicial, los demás supuestos abren una puerta amplia para detenciones arbitrarias, prolongadas y de duración indefinida, violentando las garantías fundamentales, como el derecho a la libertad, a la seguridad jurídica y al debido proceso, inclusive por razones ajenas a la responsabilidad de las personas detenidas.

**Las organizaciones de la sociedad civil,
los organismos públicos
nacionales e internacionales
de derechos humanos, los ministros de
culto, los abogados y otros actores
deben poder ingresar a las
Estaciones Migratorias para
identificar personas necesitadas de servicios de
defensa, especialmente personas en situaciones
vulnerables como solicitantes
de asilo y víctimas de delitos como secuestro y
trata de personas.**

Obstruyen el acceso a la defensa legal por parte de las personas privadas de su libertad

El artículo 26 de la *Normas* establece que las personas detenidas tienen derecho a “recibir asistencia y representación legal”. No obstante, otras disposiciones limitan el acceso efectivo a dicho derecho. Así, el artículo 37 establece que sólo “el representante legal debidamente acreditado conforme a las constancias que obren en el expediente administrativo migratorio, podrá visitar a su representado”, lo cual implica una carga adicional, ya que debería bastar con que el representante legal muestre un poder o una carta poder que lo acredite como tal para que pueda acceder a su representado.

La privación, de la libertad de personas con necesidades especiales de asistencia y protección, como solicitantes de asilo y niños, niñas y adolescentes, incrementa su vulnerabilidad.

Por otra parte, en las *Normas* se omite el hecho evidente de que buena parte de las personas extranjeras detenidas en las Estaciones Migratorias no tienen contacto con abogados dentro del territorio mexicano de manera previa a su detención. Por ello es importante que las organizaciones de la sociedad civil, los organismos públicos nacionales e internacionales de derechos humanos, los ministros de culto, los abogados pro bono y otros actores puedan ingresar a las Estaciones Migratorias para identificar personas necesitadas de dichos servicios de defensa, especialmente personas en situaciones vulnerables como solicitantes de asilo y víctimas de delitos como secuestros y trata de personas.

El artículo 33 de las *Normas* establece que, “previa autorización del Responsable de la Estación Migratoria, y de acuerdo al número y los horarios establecidos”, las personas detenidas podrán recibir visitas de parientes, ministros de culto acreditados, organismos no gubernamentales y representantes legales, a quienes sólo se les permite el acceso al área de visitas de esos centros de reclusión, por un máximo de 30 minutos (2 horas para el caso de los representantes legales). Así, las organizaciones no gubernamentales o los abogados que podrían brindar sus servicios legales son impedidos para ingresar al resto de las áreas de las Estaciones Migratorias, con lo cual se obstruye la identificación de personas en situación

vulnerable. De esta manera, en la práctica sólo se permite el acceso a la representación legal para las personas recluidas que conocen de antemano los datos de un abogado u organización que las pueda defender legalmente, dejando desprotegido al grueso de la población privada de su libertad.

El único mitigante a esta situación es el artículo 35 de las *Normas*, que establece que “el Instituto celebrará convenios con instituciones académicas a fin de brindar servicios sociales y asistencia legal gratuita a los alojados interesados”. Pero en México no hay una presencia sistemática de instituciones académicas en las Estaciones Migratorias y no existen programas universitarios para brindar servicios legales a los extranjeros privados de su libertad en las Estaciones Migratorias del país.

Prevén la privación de la libertad de personas en situaciones vulnerables con necesidades especiales de asistencia y protección, como solicitantes de asilo y niños, niñas y adolescentes

La privación de la libertad de personas con necesidades especiales de asistencia y protección, como solicitantes de asilo y niños, niñas y adolescentes, incrementa su vulnerabilidad y viola principios internacionales de derechos humanos, como aquellos contenidos en la *Convención sobre los Derechos del Niño* y las *Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad*.

La reclusión de estas personas debe ser en todos los casos un último recurso, cuando así lo requieran circunstancias extraordinarias y una vez que se hayan agotado todas las alternativas a la detención.

No obstante, las *Normas* en ningún momento mencionan que no se privará de su libertad a los solicitantes de asilo, ni las circunstancias especiales bajo las cuales se justifica su detención. Por el contrario, del artículo 18 de las *Normas* se infiere que los solicitantes de asilo que sean privados de su libertad, tendrán que permanecer en detención “en tanto se desahoga el procedimiento que reconozca su condición de refugiado”.¹³

¹³ En la práctica, el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado puede variar ampliamente. Sin Fronteras ha documentado casos en que el tiempo de resolución de una solicitud de asilo se extiende incluso más allá de tres meses.

Por su parte, los artículos 27 y 45 de las *Normas* establecen que los funcionarios responsables privilegiarán la estancia de niños, niñas y adolescentes en instituciones adecuadas “para su sano desarrollo físico y emocional”, pero dejan abierta la posibilidad para que dichos funcionarios decidan eso con absoluta discrecionalidad y los mantengan en reclusión en las Estaciones Migratorias. Esta población, especialmente aquellos menores que no son acompañados por algún familiar o por alguna persona adulta de confianza, deben ser canalizados directamente a instituciones distintas a las Estaciones Migratorias, como son los albergues a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Fortalecen la opacidad de las Estaciones Migratorias y su funcionamiento

Además de lo que ya se ha dicho respecto a las limitaciones establecidas por las *Normas* para el ingreso a las Estaciones Migratorias por parte de organizaciones no gubernamentales, abogados, ministros de culto, académicos u otros actores relevantes, otras de sus disposiciones obstaculizan el acceso a la información sobre su funcionamiento.

Por ejemplo, el artículo 48 de las *Normas* prohíbe al personal que labora en ellas, de manera general, “revelar información respecto a los alojados” y señala que “toda solicitud de información deberá canalizarse al Responsable de la Estación Migratoria”. Al respecto, Sin Fronteras es plenamente consciente de la necesidad de proteger los datos personales y confidenciales de las personas extranjeras que estén en poder de la autoridad. No obstante, este artículo es demasiado vago, con lo cual podría interferir, por ejemplo, con solicitudes de información realizadas por los propios representantes legales de las personas detenidas. La vaguedad de este artículo podría también obstaculizar la obtención de información distinta a datos personales o confidenciales de los migrantes en detención, como estadísticas generales sobre las personas en detención. Es necesario que la autoridad migratoria proteja la información, pero también lo es que se establezcan límites claros entre la información de carácter confidencial y personal y aquella información pública sobre las personas privadas de su libertad en las Estaciones Migratorias.

C. Monitoreo de las Estaciones Migratorias de Iztapalapa y Tapachula

Durante los años de 2007 a 2009, Sin Fronteras realizó visitas periódicas a las dos Estaciones Migratorias más grandes del país: la de “Las Agujas”, en la delegación de Iztapalapa del Distrito Federal, y la “Siglo XXI”, en el municipio de Tapachula del estado de Chiapas. La primera se visitó alrededor de una vez a la semana, debido a su ubicación en la Ciudad de México, mientras que a la segunda se asistió alrededor de una vez al mes.

Sin Fronteras accedió a las áreas designadas para la retención de varones migrantes adolescentes,¹⁴ con el objetivo de ofrecerles talleres informativos y de sensibilización sobre sus derechos humanos, así como de monitorear las condiciones de detención a que estaban sujetos. En esas visitas se dialogó con los adolescentes acerca de las circunstancias en las que se llevó a cabo su verificación migratoria y su proceso de reclusión en las Estaciones Migratorias. Con ello se obtuvo información de tipo cualitativo que se registró en bitácoras de visitas, lo cual permitió a Sin Fronteras tener una visión global sobre las condiciones de privación de la libertad a que se enfrentan los adolescentes migrantes en las Estaciones.

En esta sección del informe se analizan estas observaciones hechas por Sin Fronteras a la luz de los principios de derechos humanos contenidos en los *Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción* (*Lineamientos*, en adelante).¹⁵ En la medida de lo posible, también se contrastan dichas observaciones con la información que se pudo recabar sobre el ejercicio del presupuesto público por

¹⁴ Los migrantes detenidos en esas áreas son esencialmente adolescentes entre los 12 y los 18 años, ya que es más usual que ellos migren que los menores a 12 años. Estos últimos normalmente son acompañados de sus madres y suelen ser retenidos junto con ellas, en las áreas designadas para mujeres, mientras que los menores de 12 años no acompañados normalmente son canalizados a las instalaciones del DIF.

¹⁵ En marzo del año 2000, durante la Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional de Migración (CRM, que agrupa a los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana), la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) presentó a los gobiernos de la región una propuesta para el desarrollo de estándares mínimos para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en situación de verificación del estatus migratorio, detención, deportación y recepción. En 2003, a petición de los gobiernos, se preparó una versión de los *Lineamientos* sobre la base de los instrumentos de derechos humanos existentes a nivel regional e internacional, especialmente la *Convención de 1990 sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares* y los instrumentos relevantes para la protección de los derechos humanos de las personas refugiadas. Aunque dichos *Lineamientos* no han sido asumidos oficialmente por parte de los gobiernos, Sin Fronteras, como miembro de la RROCM, los toma como marco de referencia para el monitoreo de las prácticas de detención de los migrantes en Estaciones Migratorias, con el fin de entender mejor situaciones específicas y hacer recomendaciones para mejorar la situación de los migrantes en la región.

parte de la autoridad para financiar la operación de las Estaciones Migratorias de Tapachula e Iztapalapa, a partir de solicitudes de información pública planteadas al Instituto Nacional de Migración, a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁶

Sin Fronteras enfrentó diversos obstáculos para aplicar esta metodología, que es importante señalar para que otras organizaciones o personas interesadas en aplicarla puedan tomarlas en cuenta. Principalmente, las dificultades internas surgieron debido a la falta de experiencia institucional previa con el uso sistemático de los mecanismos legales para acceder a la información pública y con el análisis de presupuestos públicos. En este sentido, fue especialmente importante el aprendizaje sobre la manera de plantear las solicitudes de información, dejando el menor margen para interpretaciones, ya que se identificó una tendencia por parte de los funcionarios públicos a responder de la manera más ambigua y poco precisa posible a las preguntas planteadas, por lo que, en general, hubo que replantear la misma pregunta hasta tres veces antes de obtener una respuesta medianamente satisfactoria. Otra dificultad fue una rotación del personal de Sin Fronteras, que dificultó la institucionalización de la técnica para hacer un uso adecuado de estos mecanismos de transparencia y de análisis de presupuestos públicos.¹⁷

Las principales dificultades externas fueron: la opacidad sobre el ejercicio presupuestal y el funcionamiento de las Estaciones Migratorias por parte del Instituto Nacional de Migración (que muchas veces se escuda en ser una instancia de “seguridad nacional” para no brindar información, o en su estatus de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para evadir las preguntas), la baja calidad de las respuestas obtenidas a las solicitudes de información pública y las limitaciones enfrentadas para llevar a cabo de manera más abierta y libre el monitoreo de las condiciones de detención dentro de las Estaciones Migratorias.¹⁸

¹⁶ Para ello se hizo uso de los mecanismos electrónicos establecidos en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*: tanto la revisión de los sitios de Internet de las dependencias federales como el planteamiento de solicitudes de información pública mediante el Sistema de Información Pública Federal.

¹⁷ Sin Fronteras agradece de manera especial a Friné Salguero, que colaboró como consultora para apoyar a la organización para hacer uso de las herramientas de acceso a la información pública, así como para el análisis del presupuesto público ejercido por el Instituto Nacional de Migración.

¹⁸ Sin Fronteras obtuvo permiso por parte del Instituto Nacional de Migración para trabajar en las áreas reservadas a adolescentes. Se restringió de manera continua el acceso a otras áreas de las Estaciones Migratorias.

Dicho esto, a continuación se describen los principales resultados de este ejercicio:

Acceso a la justicia y al debido proceso por parte de las personas extranjeras en detención

Estos dos derechos son esenciales para garantizar la integridad de las personas extranjeras sujetas a los procedimientos de control migratorio. El debido proceso es un principio jurídico según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo a través de todas las etapas del procedimiento previstas en la normatividad vigente. El acceso a la justicia, por su parte, exige que no sólo se proporcione a toda persona el acceso a la jurisdicción de los jueces sino que, además, se le permita comprender el alcance del proceso a que está sometida y de los derechos que la amparan para que pueda defenderse, dando respuesta a los requerimientos legales en forma integral, oportuna, eficiente y eficaz. Ello implica la necesidad de prestar asistencia jurídica gratuita a las personas de escasos recursos, de acuerdo a parámetros básicos de calidad, para que pueda defenderse en condiciones de equidad.

Se pudo comprobar mediante el diálogo con los detenidos en ambas Estaciones Migratorias que el actuar de las autoridades mexicanas se encamina invariablemente a la deportación de las personas migrantes que no cumplen con alguno de los requisitos administrativos en el momento de la verificación migratoria, violentando entre otras garantías procedimentales el principio de presunción de inocencia. Ello sin importar las declaraciones que pueda realizar el afectado, sin notificársele sobre la resolución de su caso y sin cumplir con el plazo fijado para concluir el proceso. Sin Fronteras no encontró una sola persona migrante que contara con la orden escrita para su deportación. No obstante, se tiene conocimiento de que, por lo menos en algunas ocasiones, momentos antes de deportarlos a su país, se les da a los extranjeros una notificación para firmar, pero no se les permite leerla, en ocasiones se les engaña o coacciona para que la firmen y no se les proporciona una copia del documento.

Cuando se les toma la declaración a las personas extranjeras, no se les informa de la utilidad de la misma, tampoco se le permite leerla

y suelen pedirles que la firmen sin que conozcan su contenido. La omisión en la entrega de una copia de la declaración a los detenidos es una violación recurrente observada en ambas Estaciones Migratorias, a pesar de que ellas cuentan con los recursos para hacerlo. En los casos en que sí les dan copia de su declaración, se han detectado diversos errores de llenado y hasta el registro de información falsa.

Durante las comparecencias, Sin Fronteras ha detectado la toma de declaraciones a personas con escaso o nulo uso del idioma español, sin que cuenten con un intérprete o haciendo uso improvisado de los servicios que algún otro extranjero detenido pueda ofrecer. Pese a que la lengua materna de algunos detenidos no es el castellano, el Instituto Nacional de Migración no asigna presupuesto alguno para la contratación de intérpretes o traductores. Sobre este aspecto la autoridad ha argumentado que algunos de sus agentes son políglotas y que realizan la función de intérpretes, pero el perfil requerido de los agentes migratorios no exige que cuenten con tal cualificación.¹⁹

A las personas detenidas no se les dan a conocer los motivos por los que el Instituto Nacional de Migración instauró un procedimiento en su contra ni los derechos que les asisten durante el mismo, especialmente el derecho a defensa y a la representación legal.

Contar con representación legal es la excepción, no la regla. En los pocos casos en que las personas pueden acceder a un abogado público o gratuito, su labor es gravemente restringida debido a: tiempos muy limitados para la comunicación personal o telefónica entre abogado y representado; sujeción a días y horarios de visita muy rígidos; impedimento de ingreso con documentos, escritos y otras herramientas de trabajo (incluyendo papel, plumas y lápices); la violación de la confidencialidad de las comunicaciones privadas mediante su lectura por parte de funcionarios; la presencia de personal de migración durante las entrevistas que se tienen entre los migrantes detenidos y sus abogados, lo cual puede intimidar e impedir una comunicación adecuada, fluida y confidencial (esta situación ha sido enfrentada recurrentemente durante los últimos dos años por los propios abogados de Sin Fronteras).

¹⁹ El único contrato que se localizó referente al servicio de traducción e interpretación fue en 2005, para traducir del chino al castellano, por un monto de cincuenta mil pesos (solicitud de acceso a la información pública número 041110008209).

El Instituto Nacional de Migración no sólo impide que el proceso de asesoría y representación legal se lleve a cabo mediante terceros, sino que tampoco cuenta con abogados propios que brinden el servicio. No asigna ningún tipo de presupuesto para la representación legal de las personas recluidas, ni mantiene ningún tipo de colaboración con el Instituto Federal de Defensoría Pública. No existen dentro de las Estaciones Migratorias espacios destinados exclusivamente para las entrevistas entre abogados y migrantes detenidos, por lo que se tienen que utilizar los muy limitados espacios para visitas ordinarias.

Las Estaciones Migratorias de Iztapalapa y Tapachula cuentan con partidas presupuestales para material y servicios de impresión, publicación, reproducción y difusión de información (los códigos de las partidas son 3600, 2105 y 2103, según el presupuesto reportado por el Instituto Nacional de Migración para el ejercicio fiscal 2007). No obstante, en la práctica, la población recluida no dispone de material informativo sobre los procedimientos migratorios ni sobre los derechos que les asisten durante los mismos.

Es común que las personas migrantes y solicitantes de asilo privadas de su libertad sean amenazadas o presionadas por personal del Instituto Nacional de Migración en el sentido de que cualquier acción legal de su parte (recursos administrativos, solicitud de asilo, juicios de amparo, denuncias penales, entre otras) prolongará la duración de su privación de la libertad, lo cual ocasiona que las personas detenidas se abstengan o se desistan de ello.

Por último, como se detalla más adelante, en ambas Estaciones Migratorias la comunicación telefónica con el exterior tiene restricciones importantes, lo que dificulta que las personas puedan contactar oportunamente abogados u organizaciones que les presenten servicios para su defensa.

Sin Fronteras observó algunas **buenas prácticas** en las Estaciones Migratorias de **Iztapalapa y Tapachula,** pero en general se **advirtieron serias deficiencias** en su funcionamiento, **que atentan contra los derechos humanos** de las **personas detenidas.**

Protección y atención a solicitantes de asilo y personas en situación de vulnerabilidad

Sin Fronteras llama la atención a la falta evidente de mecanismos efectivos y sistemáticos para la detección de personas con necesidades especiales de atención y protección durante los procedimientos de control y verificación migratoria. Sin Fronteras ha documentado casos de personas solicitantes de asilo recluidas en las Estaciones Migratorias de Tapachula e Iztapalapa, que son presionadas a desistirse del procedimiento y terminan siendo deportadas a sus países de origen, lo cual constituye una violación grave por parte del estado mexicano a su obligación de garantizar el derecho universal de las personas perseguidas de solicitar y recibir asilo. Ello sucede a pesar de que los funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuentan con acceso libre a las Estaciones Migratorias y con espacios designados para oficinas permanentes dentro de las Estaciones de Iztapalapa y Tapachula.

También se han detectado casos de otras personas en situaciones vulnerables privadas de su libertad, como adolescentes no acompañados, personas con problemas de salud física o psicológica, apátridas, víctimas de violencia y de delitos como el tráfico de migrantes.

Ante esta situación, es necesario fortalecer a las organizaciones religiosas y de la sociedad civil, instituciones académicas, así como de abogados especializados en migración y asilo, para apoyar a las autoridades en la detección y en el otorgamiento de la atención y de la protección que necesitan estas personas, sea mediante la capacitación a los funcionarios del Instituto Nacional de Migración o mediante el ingreso regular de los mismos actores no gubernamentales a las Estaciones Migratorias. Esto es especialmente necesario en el caso de las Estaciones Migratorias distintas a Iztapalapa y Tapachula, que suelen ser las más visitadas por actores no gubernamentales.

Condiciones materiales de detención mínimamente dignas

A pesar de que la privación de la libertad de personas en los centros de reclusión para migrantes es en sí una situación violatoria de los derechos humanos, es importante que las personas en detención cuenten con condiciones materiales mínimamente aceptables en cuanto a, por lo menos, los siguientes aspectos: alimentación, ventilación, iluminación, espacio suficiente (es decir, que no se presente hacinamiento), sanidad, vestimenta y comunicación.

Al respecto de la alimentación, en general los adolescentes retenidos en la Estación Migratoria de Iztapalapa manifestaron que se les provee comida suficiente, de buena calidad y en los horarios establecidos para ello. Hasta principios de 2007 se observó que en ese centro de detención no había vasos suficientes para beber agua potable, pero esa situación se corrigió a mediados de ese año. En contraste, en la Estación Migratoria de Tapachula los adolescentes manifiestan que la comida es de mala calidad, insuficiente y repetitiva, así como que es servida fuera de los horarios establecidos, debido a que el comedor se encuentra en las áreas reservadas para mujeres y hombres adultos. También manifestaron que no había recipientes suficientes para beber agua potable.

Las Estaciones Migratorias contratan el servicio de alimentación por licitación y ejercen en la práctica un presupuesto anual para ello. No obstante, Sin Fronteras no encontró que se asignaran recursos a la partida presupuestal 2303, que corresponde a artículos para el servicio de alimentación, en ninguna de las dos Estaciones Migratorias. Esto muestra que no existe consistencia entre el ejercicio del presupuesto que se documenta formalmente y el ejercicio presupuestal que se hace en la práctica, lo cual constituye un problema para la transparencia y la rendición de cuentas sobre la operación de las Estaciones Migratorias.

Por lo que respecta a la iluminación y la ventilación, en ambas Estaciones Migratorias, se pudo constatar que existen placas colocadas sobre las ventanas que evitan el acceso a la luz natural y que circule libremente el aire. En la Estación Migratoria de Tapachula, los adolescentes informaron que durante las noches se les mantiene con las luces encendidas, lo que les dificulta conciliar el sueño.

En cuanto al espacio, se puede decir que es mucho más reducido en la Estación Migratoria de Iztapalapa que en la de Tapachula, que fue ampliada y modernizada en 2006. No obstante, en esta última los adolescentes manifestaron que son encerrados en sus celdas (“dormitorios”), por lo que si hubiera alguna emergencia que precise el desalojo de las instalaciones tendrían que esperar al custodio para que les abriera. En ambas Estaciones Migratorias existe separación de hombres adultos, mujeres adultas y varones adolescentes. El Instituto Nacional de Migración no destina presupuesto para la adaptación de zonas para personas con capacidades diferentes o que padecen de alguna enfermedad, argumentando que cuando detiene a personas con estas características recurre a diversas instituciones especializadas, lo cual no se verifica en la práctica.

En cuanto a la sanidad, Sin Fronteras ha podido observar que, a diferencia de la Estación Migratoria de Iztapalapa, en Tapachula la limpieza de los baños es deficiente y los olores que despiden, a veces, se pueden percibir en áreas como el comedor y el espacio de recreación.

En ambas Estaciones Migratorias el “paquete de enseres básicos” es muy limitado. El Instituto Nacional de Migración argumenta que dicho paquete consta de un cepillo dental, crema dental de 25ml, botella de champú de 45ml, jabón de 50gr, desodorante de bolsillo de 10gr, toalla, detergente y papel higiénico, así como los pañales y las toallas sanitarias para las mujeres que se soliciten. No obstante, Sin Fronteras pudo constatar que en ambas Estaciones Migratorias a los detenidos con frecuencia sólo se les facilita un jabón pequeño y papel higiénico limitado, pero suele faltar la pasta y el cepillo dental, el desodorante, el champú y las toallas. En la Estación Migratoria de Tapachula, las mujeres reportaron que el reparto de las toallas sanitarias es muy limitado.

Sobre la vestimenta, es necesario tomar en cuenta que debido a las condiciones de pobreza y las dificultades enfrentadas durante el viaje, los migrantes y solicitantes de asilo suelen carecer de ropa limpia y de zapatos en buenas condiciones. En la Estación Migratoria de Iztapalapa, la trabajadora social y en algunas ocasiones los consulados (como el de Ecuador) facilitan ropa limpia y en buen estado; sin embargo, en la estación migratoria de Tapachula no ocurre esto. La ropa que se llega a entregar a la población detenida

es producto de donativos privados y el Instituto Nacional de Migración no provee recursos para ello.

Asimismo, Sin Fronteras pudo conocer que, de enero a mayo de 2007, no se asignaron recursos a la partida presupuestal 2700 que se refiere a “vestuarios, blancos, prendas de protección personal y artículos deportivos” para la Estación Migratoria de Iztapalapa. En el caso de la Estación Migratoria de Tapachula se presupuestaron 20,948 pesos para ello, pero esa información no concuerda con lo mencionado por las personas detenidas ni con las apreciaciones del personal de Sin Fronteras.

En cuanto a la ropa de cama, en la mayoría de las ocasiones en la Estación Migratoria de Iztapalapa se pudo constatar que cada uno de los adolescentes contaba con cama individual para dormir y con cobijas. En algunas ocasiones los adolescentes manifestaron suciedad en las mismas, pero eso fue reportado a la trabajadora social y se pudo corregir. La excepción a esto se presentó durante momentos de notoria sobrepoblación del área de adolescentes. Por su parte, en la Estación Migratoria de Tapachula los adolescentes manifestaron que en ocasiones no hay suficientes colchonetas, por lo que deben de dormir en el piso, así como que las existentes están en malas condiciones. Asimismo, mencionaron que las cobijas son escasas y están sucias.

Según la solicitud de información 0411100007309, mediante la licitación pública 041110002-002-014-08 se adquirieron colchones y cobijas, de los cuales 800 colchones y 1,500 cobijas fueron asignados a la Estación Migratoria de Tapachula (para el caso de Iztapalapa el Instituto Nacional de Migración no proporcionó la información). Pero se siguen señalando las condiciones poco higiénicas en la ropa de cama y en las colchonetas.

En relación a la infraestructura para la comunicación con el exterior (que, como ya se mencionó es esencial para que las personas detenidas puedan ejercer su defensa), se observó que, aunque ambas Estaciones Migratorias cuentan con teléfonos públicos (en 2007 la Estación Migratoria de Tapachula contaba con 13 teléfonos públicos y la de Iztapalapa con 27), su uso no es gratuito. Se venden tarjetas telefónicas a las personas detenidas, inclusive a un sobreprecio en relación a lo que se paga por ellas en el exterior de las Estaciones Migratorias, por lo que en la práctica se restringe el derecho a la comunicación.

Condiciones para la socialización, la formación y la recreación de los migrantes y solicitantes de asilo en detención

Es importante, para mantener la salud física y psicológica de las personas privadas de su libertad, que haya oportunidades para la socialización y la recreación, especialmente en el caso de los adolescentes.

En general, en ambas Estaciones Migratorias se pudo constatar que se respetan los tiempos establecidos para que los adolescentes en detención reciban visitas, así como para que ellos visiten otras áreas cuando tienen familiares. Por lo manifestado por ellos, en general estos intercambios se llevan a cabo de manera privada, pero en el caso de personas de confianza o de amigos de los adolescentes es más restringido. Al respecto, Sin Fronteras considera que la autoridad debe ser consciente de que en algunas ocasiones los adolescentes viajan con amigos de sus comunidades de origen o bajo la encomienda de familiares o personas de confianza (aunque también es cierto que en ocasiones se han conocido casos de miembros de bandas delictivas que se encuentran reclusas junto con los migrantes, lo cual es importante vigilar). La separación de familiares o conocidos en el interior de las Estaciones Migratorias puede representar un sufrimiento adicional para las personas detenidas.

Por otra parte, Sin Fronteras considera que un serio problema con las Estaciones Migratorias es la falta de programas y espacios (como bibliotecas) para que las personas reclusas puedan leer, escribir o llevar a cabo otras actividades formativas, lo cual es especialmente grave en el caso de los adolescentes que llegan a pasar largas temporadas reclusos. El Instituto Nacional de Migración no asigna presupuesto a este tipo de rubros y no tiene convenios con instituciones que podrían prestar servicios educativos.

En cuanto a la recreación, el Instituto Nacional de Migración tampoco ejerce presupuesto para fomentar actividades deportivas.²⁰ Los materiales (como balones) que hay son donados por terceras instituciones. En la Estación Migratoria de Iztapalapa existe un área demasiado pequeña para la recreación; en ocasiones hay un balón de fútbol pero no hay espacio suficiente para jugar. Durante

el último año se ha visto una ligera mejoría; la persona encargada de trabajo social apoya actividades como manualidades y algunos juegos de mesa, pero esas actividades sólo se desarrollan durante el tiempo en que esa persona labora (termina a las 15 horas).

En la Estación Migratoria de Tapachula existen espacios al aire libre bastante aceptables para realizar actividades deportivas y recreativas. Sin embargo, se suele carecer de balones en buen estado, los tiempos para la recreación en espacios abiertos se limitan y no hay un fomento de este tipo de actividades por parte del personal que ahí labora.

Atención médica dentro de la Estaciones Migratorias

Además de condiciones materiales para la sanidad, es necesario que los migrantes cuenten con los servicios médicos permanentes de personal capacitado. En este sentido, en la Estación Migratoria de Iztapalapa se pudo observar que hay médicos la mayor parte del tiempo. Sin embargo, Sin Fronteras documentó el caso de un adolescente de nacionalidad salvadoreña que perdió su pierna en un accidente de tren y que manifestó que se le mantuvo en un espacio designado para la atención a personas con necesidades especiales que estaba sucio, por lo que temía que se le infectara la herida.

En la Estación Migratoria de Tapachula no existen médicos suficientes (todas las áreas cuentan con un médico, excepto la de adolescentes). Además, los jóvenes en detención se quejaron de los malos tratos del personal médico y de que se les recetaban medicamentos que no correspondían con sus dolencias. Algunos refirieron que la atención médica se brinda de manera prioritaria a personas de nacionalidad cubana, lo cual sugiere la posible existencia de tratos discriminatorios basados en la nacionalidad.

Existe un convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Salud. No obstante, dentro de las Estaciones Migratorias no se cuenta con médicos durante las 24 horas del día, lo cual limita la atención a situaciones de emergencia.

Asimismo, es importante considerar que las Estaciones Migratorias no cuentan con infraestructura ni personal capacitado para atender a personas con capacidades diferentes ni para atender casos de padecimientos psicológicos, lo cual es fundamental para la población migrante y solicitante de asilo que sale de países en contextos de crisis políticas o en guerra (como ha sido el caso con la población que migra del cuerno de África hacia América, fenómeno que ha incrementado durante los últimos años).

Formulación de peticiones y quejas por parte de las personas detenidas

Es necesaria la existencia de procedimientos para la formulación de peticiones y quejas por parte de las personas migrantes y solicitantes de asilo privadas de su libertad, en relación con las condiciones de detención a que están sujetas y a los servicios básicos a que tienen derecho. Sin embargo, esta situación no se verifica en la práctica, además de que no existen procedimientos previstos para darle respuesta a estas peticiones y quejas.

En la Estación Migratoria de Iztapalapa la trabajadora social, adscrita al Instituto Nacional de Migración, es quien recibe y canaliza las peticiones y las quejas por parte de los adolescentes privados de su libertad. En la Estación Migratoria de Tapachula existe un buzón de quejas, pero no se cuenta con papel y pluma para redactarlas.

Profesionalismo y capacitación del personal responsable del funcionamiento de las Estaciones Migratorias

Las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas deben estar bajo la custodia y el cuidado de personal cualificado y que se capacite de manera continua. El estado mexicano debe asignar los recursos adecuados e implementar los programas necesarios para garantizar esta formación. Asimismo, el personal debe estar sujeto un régimen estricto de responsabilidad de los funcionarios públicos, que prevea procedimientos administrativos y penales por acciones u omisiones que violenten los derechos humanos de las personas extranjeras detenidas.

No obstante, mediante sus observaciones de campo en las Estaciones Migratorias de Iztapalapa y Tapachula, Sin Fronteras constata con preocupación la falta de sistemas sólidos para la contratación y la formación profesional de los funcionarios a cargo de los centros de detención para migrantes y solicitantes de asilo en México. Es especialmente alarmante el desconocimiento general de dichos funcionarios sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, así como la falta de mecanismos para la evaluación del desempeño real de esos funcionarios, que no están sujetos a responsabilidades por sus acciones y omisiones hacia las personas migrantes y solicitantes de asilo en detención.

Del análisis anterior se puede concluir que, aunque se observaron algunas buenas prácticas en las Estaciones Migratorias de Iztapalapa y Tapachula, en general se advirtieron serias deficiencias en su funcionamiento, que atentan contra los derechos humanos de las personas detenidas.

Esto resulta especialmente alarmante si se considera que estas Estaciones son las dos más grandes y visibles del país; la “Siglo XXI” de Tapachula, como su nombre lo sugiere, inclusive es tomada como modelo de modernidad por parte de las autoridades.

Sin Fronteras, como miembro del Foro Migraciones (la red nacional de organizaciones civiles que trabajan para promover y proteger los derechos humanos de las personas migrantes en México), tiene conocimiento de que otras Estaciones Migratorias del país, más pequeñas y aisladas, presentan condiciones aún más adversas para que las personas extranjeras privadas de su libertad ejerzan sus derechos. De ahí la importancia de promover el monitoreo regular e independiente de la operación de todas las Estaciones Migratorias del país, así como de promover la implementación efectiva de mejores prácticas para solucionar las deficiencias señaladas.

Sin Fronteras advierte que la **detención sistemática** de personas migrantes y solicitantes de asilo en México es, en sí misma, una **práctica violatoria** de los derechos humanos, **mecanismo** **costoso e ineficaz** para promover flujos migratorios transfronterizos **regulares y ordenados**.

Con el informe *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*, Sin Fronteras pretende contribuir de manera constructiva al debate sobre derechos humanos, migración y asilo en México, señalando tanto las deficiencias del sistema migratorio actual como identificando maneras para fortalecerlo y mejorarlo.

En particular, Sin Fronteras advierte que la detención sistemática de personas migrantes y solicitantes de asilo en México es, en sí misma, una práctica violatoria de los derechos humanos, así como un mecanismo costoso e ineficaz para promover flujos migratorios transfronterizos regulares y ordenados. Por ello, es imperativo que el estado mexicano (incluyendo tanto a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial como a la sociedad) desarrolle e implemente alternativas a la detención para los extranjeros que no cuenten con los documentos migratorios para acreditar su regular estancia en el país.

Por otra parte, es necesario que, en tanto se mantenga la práctica de privar de su libertad a las personas migrantes y solicitantes de asilo en Estaciones Migratorias mexicanas, la detención cumpla con estándares mínimos para salvaguardar los derechos de las personas.

Entre los elementos que requieren atención prioritaria destacan: la profesionalización y sensibilización del personal que labora en los centros de detención, así como su sujeción a un sistema efectivo de rendición de cuentas; la adecuación de las instalaciones y del equipamiento de las Estaciones Migratorias para brindar los servicios básicos requeridos por la población detenida (como salud, educación, socialización y recreación); la implementación de procedimientos y prácticas acordes al respeto de los derechos humanos, en especial mecanismos para detectar, atender y proteger a las personas en situaciones vulnerables (como los solicitantes de asilo, las víctimas de delitos y los niños, niñas y adolescentes no acompañados), así como para garantizar el debido proceso y el acceso a la justicia para todas las personas detenidas.

En general, es necesario trabajar para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del Instituto Nacional de Migración y de los centros de detención a su cargo. De manera particular, Sin Fronteras se ha enfrentado con grandes barreras para conocer en

qué y cómo se gastan los recursos públicos ejercidos para sostener la operación de las Estaciones Migratorias. Es fundamental reconocer que el presupuesto es el instrumento mediante el cual las prioridades de política pública, enunciadas en leyes, programas y discursos oficiales, se traducen en políticas concretas. Por ello, el análisis del ejercicio del presupuesto en las Estaciones Migratorias es indispensable para entender la manera en que se llevan a la práctica medidas específicas para garantizar la protección y el ejercicio de los derechos humanos de las personas detenidas.

Como se pudo observar en el documento, también es necesaria una reforma al marco jurídico que regula la detención de personas extranjeras en situación irregular, desde la *Constitución* hasta las normas específicas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias, para armonizarlo con los instrumentos internacionales ratificados por México e incluir de manera consistente y sistemática la perspectiva de derechos humanos en la política migratoria nacional.

Por último, es necesario fortalecer la participación de la sociedad civil organizada, de los organismos públicos e internacionales de derechos humanos y de la academia, así como de los propios migrantes y refugiados, en los debates públicos sobre derechos humanos, migración y asilo, para nutrir e informar el desarrollo e implementación de legislación y de políticas públicas acordes al respeto de las garantías individuales, incluyendo las de personas extranjeras en situación irregular. De manera específica, se requiere promover el monitoreo independiente y constante de las Estaciones Migratorias y de las condiciones a que están sujetas las personas extranjeras privadas de su libertad, facilitando el acceso físico a dichas instalaciones, así como el acceso a la información pública pertinente.

Todo ello permitirá que México cierre la brecha existente entre el discurso de derechos humanos y la implementación de su política migratoria, así como entre lo que se exige de los países a los que emigran los mexicanos (especialmente a Estados Unidos) y lo que se hace cuando México recibe a migrantes y solicitantes de asilo del extranjero. Sólo de este modo México podrá asumir el liderazgo regional que le corresponde por ser un país fundamental para las migraciones transnacionales, por su posición estratégica como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Miles de personas extranjeras son
detenidas cada año
en esos centros de
reclusión
por el incumplimiento de las
disposiciones administrativas
migratorias
vigentes para,
en su mayoría,
ser posteriormente
expulsadas del país.

La **detención sistemática**
de personas migrantes y solicitantes de asilo
en México es, en sí misma,
una **práctica violatoria** de
derechos humanos,
así como un **mecanismo**
costoso e ineficaz
para **promover** flujos migratorios
transfronterizos **regulares y ordenados.**



Sin Fronteras
I.A.P.