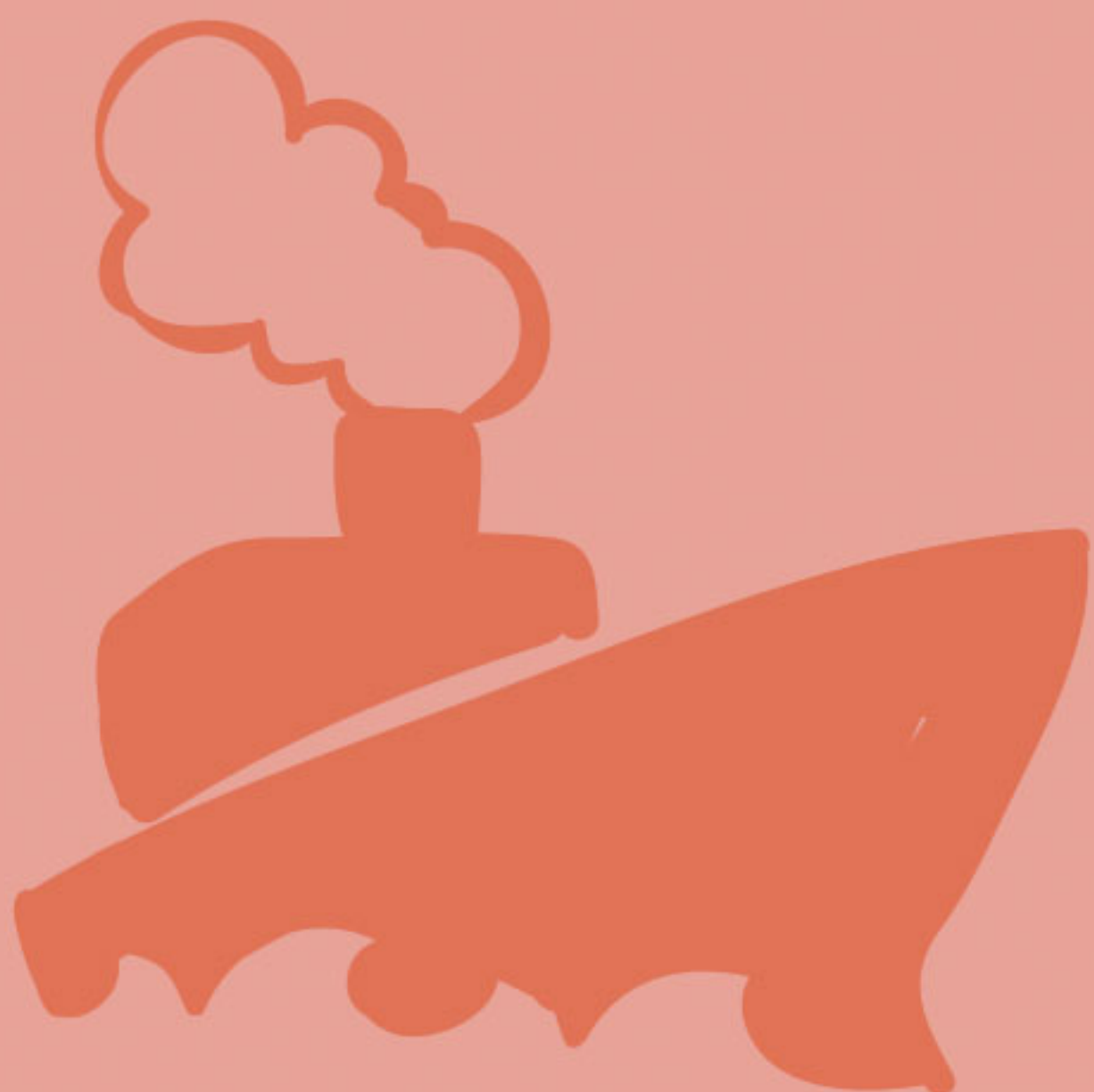


**GRUPO DE TRABAJO
SOBRE POLÍTICA
MIGRATORIA**

Hacia una
política migratoria de
respeto a los
derechos humanos
en México.



www.gtpm.mx



GTPM_MX



Melissa A. Vértiz Hernández
Secretaria Técnica

Matías Pérez Volonterio
Apoyo a la Secretaría Técnica

Claudia Iveth Martínez Medrano
Responsable de Comunicación Estratégica

Esta agenda política fue elaborada de manera colectiva por organizaciones, redes y personas del GTPM, cuyo trabajo en defensa de los derechos de las personas en contextos de migración internacional en México es reconocido a nivel local, nacional e internacional.

Agradecemos el apoyo de



Iglesia Evangélica Luterana en América
La obra de Dios. Nuestras manos.

para la elaboración de esta publicación.

Créditos fotografías:

Pág. 5, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración.

Pág. 7, 15 y 52, Coalición Pro Defensa del Migrante / Karen Romero

Pág. 29 y 43, International Detention Coalition

Pág. 39 y 60, GTPM

I. INTRODUCCIÓN	3
II. CONTEXTO MIGRATORIO EN MÉXICO	6
III. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO	8
IV. INFANCIA EN CONTEXTOS DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL	16
a. Estándares de cumplimiento en materia de infancia migrante.	16
b. Marco normativo en México en materia de niñez y adolescencia migrante.	22
c. Características de niñas, niños y adolescentes en contextos de migración internacional en México.	27
d. Situación de Niñas, Niños y Adolescentes migrantes en el PAM.	30
1. Evaluación y determinación del Interés Superior de la Niñez	30
2. Unidad familiar	33
3. Elementos de Debido Proceso y Acceso a la Justicia.	36
e. Posicionamiento del GTPM en materia de niñez y adolescencia migrante.	40
V. ACCESO A LA JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO Y A DERECHOS VINCULADOS AL DESARROLLO	44
a. Estándares de cumplimiento de los derechos de las personas migrantes en materia de acceso a la justicia y debido proceso.	44
b. Estado que guardan los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso de las personas migrantes en México en las distintas etapas del PAM.	50
1. Verificación migratoria.	51
2. Detención /Privación de Libertad.	53
3. Retorno asistido y deportación.	56
4. Regularización migratoria.	58
c. Posicionamiento del GTPM en materia de Acceso a la Justicia y Debido Proceso.	61
VI. RETOS DE LA POLÍTICA DE ESTADO EN MÉXICO EN MATERIA DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL.	64

El Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM) surgió en el 2010 con el objetivo de incidir en los marcos normativos y políticas públicas sobre migración en México, desde una perspectiva de derechos humanos, infancia, género e interculturalidad. Actualmente está integrado por 24 redes, organizaciones y especialistas a título individual, quienes trabajan a favor de los derechos de las personas migrantes desde diversas especificidades.

Para alcanzar este objetivo, desde su creación el **GTPM** ha participado en diversos procesos de incidencia y articulación, tales como el acompañamiento en el diseño y modificación de la Ley de Migración y su Reglamento; apoyo técnico y político para la armonización de la normatividad en materia de infancia migrante, acceso a la justicia y debido proceso en procedimientos administrativos migratorios; impulso de la agenda regional sobre la importancia del fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de niñas, niños y adolescentes y mecanismos transnacionales; colaboración en la preparación del Informe Alternativo (2017) presentado al Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares de Naciones Unidas con motivo del Tercer Informe Periódico del Estado mexicano; entre otros.

De esta manera, el GTPM ha generado importantes alianzas con agencias de Naciones Unidas en México, tales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); así como con redes y organizaciones nacionales y regionales, tal es el caso del Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA), la Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género (MTMG), la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (Red TDT) y la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC).

Como parte de su labor de incidencia, el GTPM ha elaborado esta agenda política ***Hacia una política migratoria de respeto a los derechos humanos en México*** con el fin de sentar las bases y posicionamientos respecto de sus temas centrales de trabajo en la actualidad:

- Acceso a la justicia y debido proceso en procedimientos administrativos migratorios.
- Niñez y adolescencia migrante.

Así, se busca que este documento sea un insumo teórico y técnico para las integrantes del GTPM, y una herramienta de referencia para el trabajo legislativo a nivel federal y estatal que se desarrolle en torno a los derechos de las personas en contextos de migración internacional en México.

También pretende ser un documento base que sustente la necesidad de la transformación de la política migratoria, mostrando la situación actual de los derechos humanos de las personas en contextos de migración internacional, las graves violaciones a las que se enfrentan y las consecuencias de un ejercicio institucional que prioriza la seguridad nacional antes que la seguridad humana, traducida no sólo en las restricciones a derechos, sino en los cada vez menos accesibles mecanismos de regularización migratoria.

Parte importante de este documento es el análisis de los marcos legales vigentes en torno a los temas centrales y las necesidades detectadas para reformar o crear nuevos instrumentos que repliquen los más altos estándares de derechos humanos.

Esperamos que esta agenda sea un insumo que coadyuve al trabajo para construir marcos normativos y una Política de Estado en materia de migración internacional en México, que garantice plenamente los derechos humanos de todas las personas que transitan y/o residen en el país.

Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria.



II. CONTEXTO MIGRATORIO EN MÉXICO.

México es un país clave en el tema migratorio tanto por su posición geográfica y política, como por los diversos flujos y procesos migratorios que ocurren en el territorio. Diariamente, personas migrantes llegan para quedarse, transitan, emigran, o son deportadas a sus lugares de origen. Si bien ha habido avances en marcos normativos y políticas públicas, aún continúa la implementación de una política de Estado vinculada a la seguridad nacional y caracterizada por el control y la administración de flujos migratorios, sin perspectiva de derechos humanos ni visión integral.

Las consecuencias de esta política enfocada en la seguridad nacional y no en la seguridad humana se han traducido en:

1. Rutas migratorias cada vez más peligrosas. Incremento de los delitos de secuestro y extorsión en contra de personas migrantes.
2. Elevación de los costos que deben pagar las personas migrantes a traficantes de personas.
3. Incremento en las condiciones de inseguridad para las personas defensoras de derechos humanos y albergues.
4. Actos de discriminación y xenofobia hacia la población migrante internacional en México.
5. Violaciones sistemáticas y sistémicas a derechos humanos de las personas migrantes.

Por lo anterior, es urgente la transformación de la Política de Estado en materia de migración en donde el goce efectivo de los derechos humanos de las personas migrantes internacionales en México sea una prioridad real y no parte de un contexto de crisis humanitaria.



III. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO.

El Título Sexto de la Ley de Migración (LM) relativo al Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM) menciona que éste lo conforman los procedimientos que el Instituto Nacional de Migración (INM) pone en marcha para: comprobar la situación migratoria de personas que deseen ingresar, transitar o permanecer en territorio mexicano; en su caso acciones de “presentación”, “alojamiento” en estaciones migratorias; retorno asistido y deportación de personas que no puedan comprobar su situación migratoria en México; y la posibilidad de solicitar la estancia en el país, bien sea de manera temporal o permanente.

De acuerdo con los Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación, y Recepción, elaborados por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), la primera etapa se podría definir como la **intercepción** y

...hace referencia al encuentro inicial de un migrante con un funcionario responsable de hacer cumplir la ley migratoria, o con cualquier otra autoridad o agente del Estado. Tal encuentro puede ocurrir por azar o a partir de que se ha expedido una orden para que el migrante comparezca ante una autoridad.

Con posterioridad al encuentro inicial, el migrante puede ser dejado en libertad o puede iniciarse un procedimiento migratorio, en desarrollo del cual puede ordenarse su detención.¹

En la LM en México esta etapa puede ser implementada mediante tres modalidades: **control migratorio, verificación migratoria y revisión migratoria**. La primera reflejada en los artículos del 81 al 91 de la LM y contempla las acciones dirigidas a comprobar los documentos migratorios de las personas que deseen ingresar a territorio mexicano, así como transportes utilizados para tales fines.

Estas revisiones generalmente se realizan en puntos de ingreso internacionales como aeropuertos y garitas en frontera, sin embargo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá solicitar de manera fundada y motivada estas funciones en

¹ RROCM. Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación, y Recepción. 2005, 28. http://www.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20de%20Trabajo/lineamientos_rrocm.pdf

lugares distintos a los destinados al tránsito internacional y podrán solicitar auxilio y coordinarse con la Policía Federal. Si durante estas acciones la persona migrante internacional no presenta pasaporte y/o un documento que compruebe su autorización para estar en territorio mexicano, se rechazará su ingreso.

La referida **verificación migratoria** (art. 92 al 96) considera visitas que el INM realiza para verificar la situación migratoria de las personas extranjeras que se encuentren en México. En estas acciones, agentes del INM confirman la veracidad de los datos proporcionados por las personas al solicitar algún trámite migratorio y controla la vigencia de los documentos de legal estancia de las personas. Por tratarse de orden público, estas visitas de verificación se realizan de oficio y la orden deberá ser expedida por el Instituto, mencionando el nombre del agente responsable, el lugar en donde se va a llevar a cabo, el objetivo y las disposiciones jurídicas que le respalden.

Si como resultado de estas acciones, que se llevan a cabo principalmente en lugares de trabajo y en domicilios particulares, la persona extranjera no cumple con los documentos migratorios correspondientes, ésta se pondrá a disposición del INM para ser llevada a estaciones migratorias y continuar con el PAM. Cabe mencionar que solamente el INM puede realizar estas funciones.

Por su parte la revisión migratoria, plasmada en los artículos 97 y 98, es en donde el INM podrá revisar la documentación migratoria de las personas extranjeras en México dentro del territorio nacional, mediante una orden fundada y motivada expedida por el Instituto, para lo cual debe precisarse el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará. Si en este acto la persona no puede comprobar la documentación para estar en territorio mexicano, será llevada a estación migratoria y posteriormente deportada a su país de origen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 100.

Principios y derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos en esta etapa:

- Derecho a la legalidad.
- Libertad de movimiento y de residencia.
- Prohibición de discriminación.
- Derecho a la libertad personal.
- Autoridad competente en materia migratoria debe ser quien determine.
- Utilización de la fuerza durante la intercepción podrá ser excepcional, proporcional y como último recurso.
- Derecho a acudir a la doble instancia.
- Derecho a una audiencia ante una autoridad migratoria.
- Derecho a la información.

- Asistencia consular.
- Derecho a un intérprete.
- Derecho de defensa.
- Derecho a no contestar las preguntas.
- Principio de no devolución.
- Identificación y evaluación de situaciones de vulnerabilidad.

La etapa que le sigue a la intercepción es la de detención definida como:

...la privación de la libertad y a la custodia de las personas migrantes por parte de las autoridades estatales. La detención sigue al momento de la intercepción.

Se inicia con la expedición de una orden de detención por parte de autoridad competente. La detención termina cuando la persona es dejada en libertad o es deportada a otro país.²

Es decir, si de las acciones de intercepción migratoria las personas extranjeras no tienen posibilidad de comprobar su estancia regular en México, el INM procederá a la presentación de las personas en estaciones migratorias o lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria.

Esto se materializa en el “alojamiento” temporal, bien sea para su regularización migratoria o para su deportación o retorno asistido (art. 95-105 de la LM). Para que una persona logre su estancia regular en el país y se encuentre bajo este procedimiento, de acuerdo con el artículo 102, podrá: otorgar garantía suficiente³ y a satisfacción de la autoridad; establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana y es fundamental que no se ausente sin previa autorización de la autoridad.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 111 de la Ley de Migración, el INM deberá resolver la situación migratoria de las personas extranjeras en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su presentación, y el “alojamiento” podrá exceder dichos 15 días, pero sin sobrepasar los 60 días hábiles cuando:

- I. No exista información sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

² RROCM, 58

³ La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

- II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado.

Si transcurre el plazo y no se ha logrado resolver su situación, el INM otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria de la persona extranjera.

En este quinto supuesto, el "alojamiento" será indeterminado en los casos:

- V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.⁴

Principios y derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos:

- Procedimiento individual.
- Recurso judicial efectivo.
- Poner en marcha medidas alternativas a la privación de libertad.
- Garantías para el ejercicio del derecho al debido proceso.
- Derecho a la protección consular.
- Derecho a la información sobre el procedimiento migratorio.
- Centrar atención a las personas que requieren especial protección y no pueden ser detenidas.
- Separación de las personas por sexo y edad.
- Derecho a solicitar y recibir asilo.
- Derecho a la salud.
- Condiciones de higiene.
- Derecho a la alimentación adecuada y digna.
- Derecho a la recreación.

⁴ Ley de Migración (2011), Art. 111.

- Documentos de identidad.
- Derecho a la comunicación telefónica.
- Derecho a recibir visitas.
- Derecho a formular peticiones y quejas.
- Evaluación e inspección independiente de los centros de detención.

Después de la intercepción y detención migratoria, el INM tiene las facultades de acuerdo con la LM para comenzar el proceso de deportación, el cual está conformado por:

...los procedimientos mediante los cuales una persona extranjera es removida o expulsada de un país. Generalmente estos procedimientos incluyen la decisión de una autoridad competente con respecto de la nacionalidad del individuo y de su derecho a obtener un estatus legal o el estatus de refugiado en el país en el que se encuentra. La sección de deportación incluye la expulsión en o cerca de la frontera, o en el puerto de entrada, así como la remoción de la persona que se encuentra dentro del territorio nacional. Dichos procedimientos pueden incluir la imposición de una prohibición a entrar nuevamente.⁵

En el marco normativo nacional se encuentra regulado en los artículos 114 al 125, donde se determina que corresponde exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la CPEUM.

De acuerdo con la Ley de Migración, el INM puede poner en marcha dos mecanismos para hacer que las personas extranjeras que no cuenten con un documento migratorio vigente o no cuenten con documento migratorio salgan del país:

1. **Retorno asistido.** (art. 118 al 121 de la LM) Es el aplicado a petición de las personas que no cuenten con un permiso de estancia en México y que se encuentren en disposición del INM siempre y cuando no tengan alguna restricción legal para abandonar el país. Para las personas mayores de edad, deberán hacer la petición expresa y tendrán derechos como a la protección consular, a ser informadas sobre la posibilidad de quedarse en México, avisar a personas de su confianza o representante legal, tener un traductor o intérprete, respaldo de autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, contar con la constancia del expediente administrativo migratorio; tener sus pertenencias personales consigo. En caso de que el país de retorno no las acepte deberán ser regresadas a territorio mexicano.

⁵ RROCM, "Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción", 125.

En el caso de personas menores de edad no acompañadas, mujeres embarazadas o testigos de delitos, personas con discapacidad y personas adultas mayores, el retorno asistido se realizará con el acompañamiento de funcionarios consulares o en su caso con agentes del INM, preservando siempre el principio de Unidad Familiar, el Interés Superior de las personas, su situación de vulnerabilidad. Así mismo, podrán solicitar quedarse en México mediante un proceso de regularización migratoria.

2. **Deportación.** (art. 122- 125 de la LM) Es el procedimiento mediante el cual el INM regresará a las personas migrantes que no cuenten con un documento de estancia en el país a sus lugares de origen. El INM es quien proveerá de transporte y de suministro de agua potable y alimentos necesarios.

Tanto para el retorno asistido como para la deportación, se contemplan los siguientes requisitos:

- a) A la espera de este proceso la persona deberá permanecer en estación migratoria.
- b) Solamente se realizará a los países de origen o de residencia de la persona extranjera.
- c) Ambos procesos no se aplicarán en el caso de personas solicitantes de asilo o de protección internacional en cuyo caso se observará el principio de no devolución.
- d) En caso de que se suspendan ambas acciones, sólo por caso fortuito o fuerza mayor podrá suspenderse temporalmente el traslado de extranjeros que soliciten el retorno asistido, reanudándose una vez que sea superada la causa que originó la suspensión.
- e) Será puesta a disposición de la autoridad competente en el país de origen o residencia.

Principios y derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos:

- *Principio de legalidad.*
- *Alternativas a la deportación.*
- *Derecho a la información sobre esta parte del procedimiento.*
- *Principio de unidad familiar.*
- *Protección consular.*
- *Elementos del derecho al debido proceso.*
- *Acceso a la asistencia de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales.*
- *Derecho a la comunicación.*
- *Aviso al país receptor.*
- *Derecho a la salud.*
- *Especial protección a grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad.*
- *Condiciones dignas y seguras del traslado.*
- *Asistencia consular y diplomática en la expedición de documentos de viaje.*

Cabe mencionar que tanto las personas que se encuentren o deseen transitar o permanecer en el país (artículo 52 de la LM) o bien personas extranjeras que deseen internarse a territorio mexicano (artículo 37) pueden contar con un documento migratorio. A este proceso se le conoce como **procedimiento de regularización migratoria**. El mismo opera a través de diferentes visados que se dividen en dos grandes categorías: visitante o residente. Cada uno cuenta con diversos requisitos para su obtención y permiten a los extranjeros realizar diferentes actividades, según el permiso otorgado.

Principios y derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos:

- *Prohibición de la discriminación.*
- *Derechos de debido proceso.*
- *Derecho a la información y a comunicarse en una lengua que entienda.*
- *Tratamiento individual a cada migrante.*
- *Derecho a solicitar la condición de refugiado y a obtener asilo.*
- *Unidad familiar.*
- *Derecho al trabajo.*



a. Estándares de cumplimiento en materia de infancia migrante.

Diversos son los instrumentos internacionales que México ha promovido, firmado y ratificado en materia de derechos humanos y en particular relacionados con niñas, niños y adolescentes (NNA), así como en materia migratoria. El instrumento internacional en el que se establecen los principios y derechos de los NNA es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

La CDN fue promulgada en 1989, y el número de ratificaciones a la fecha (196) es casi unánime por los Estados que son parte de las Naciones Unidas, con la excepción del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica. México, por su parte, ratificó este instrumento internacional en 1990.

La CDN, además de establecer obligaciones a los Estados Parte, también enmarca una serie de derechos y principios fundamentales que deben tomarse en cuenta en el diseño, implementación y monitoreo de marcos normativos y políticas públicas en la materia. Además, el Comité de los Derechos del Niño que es el grupo de expertos encargado de vigilar y monitorear el cumplimiento de los contenidos de la Convención por los Estados Parte, tiene entre sus facultades realizar análisis de implementación de algunos artículos que permita una mejor interpretación, conocimiento y aplicación.

Así, actualmente existen 23 observaciones generales relativas al tema de niñas y niños y 6 que están vinculadas directamente con el tema de infancia en contextos de migración internacional. Sin embargo, el resto de las Observaciones Generales pueden ser tomadas en cuenta partiendo del enfoque de la interseccionalidad.

De este marco normativo internacional se identifican los siguientes principios y derechos:

• Interés Superior de la Niñez (ISN)

El ISN es un concepto y principio jurídico cuyo objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la CDN y demás tratados internacionales para alcanzar su máximo bienestar posible. Este concepto es dinámico y cuenta con tres dimensiones:

- ✓ **Un derecho sustantivo:** el derecho del niño o niña a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión. El artículo 3, párrafo 1 de la CDN lo establece como una obligación intrínseca para los Estados, de

aplicación directa (aplicabilidad inmediata) que puede invocarse ante los tribunales.

- ✓ **Un principio jurídico interpretativo fundamental:** si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el bienestar del niño.
- ✓ **Una norma de procedimiento:** siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño o niña en concreto, a un grupo de niños o niñas concreto o a los niños y niñas en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de sus posibles repercusiones tanto de manera particular como general para esta población. La evaluación y determinación del ISN requieren garantías procesales. En este sentido, los Estados Parte deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, que se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones.

• No Discriminación

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos:

El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En virtud del artículo 26 todas las personas no solamente son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, sino que también se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación...⁶

⁶Comité de Derechos Humanos. Observación general No 18. No discriminación (1989).

OBSERVACIÓN GENERAL N° 6 (2005). Trato de los Menores No Acompañados y Separados de su Familia Fuera de su País de Origen

Establece los principios de la CDN que deben tomarse en cuenta para garantizar los derechos de los NNA migrantes, necesidades de protección y elementos de restitución de derechos. Además, enmarca la importancia de una base de datos para la generación de políticas públicas.

OBSERVACIÓN GENERAL N° 8 (2006). El Derecho del Niño a la Protección contra los Castigos Corporales y otras Formas de Castigo Crueles o Degradantes

Destaca la obligación de todos los Estados Parte de actuar rápidamente para prohibir y eliminar todos los castigos corporales y todas las demás formas de castigo crueles o degradantes de los niños y esbozar las medidas legislativas y otras medidas educativas y de sensibilización que los Estados deben adoptar.

OBSERVACIÓN GENERAL N° 12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado

Es uno de los cuatro principios generales de la Convención, junto con el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida y el desarrollo y la consideración primordial del interés superior del niño, lo que pone de relieve que este artículo no solo establece un derecho en sí mismo, sino que también debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos.

OBSERVACIÓN GENERAL N° 14 (2013). Sobre el Derecho del Niño a que su Interés Superior sea una Consideración Primordial

“El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño⁷. El Comité ya ha señalado⁸ que “[l]o que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la

⁷ El Comité espera que los Estados interpreten el término “desarrollo” como “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño” (Observación general N° 5, párr. 12).

⁸ Comité de los Derechos del Niño. Observación general No 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, CRC/C/GC/13 (2011), párr. 61.

Nombre de la Observación General

Breve contenido

obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención". Recuerda que en la Convención no hay una jerarquía de derechos; todos los derechos previstos responden al "interés superior del niño" y ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño."⁹

OBSERVACIÓN GENERAL CONJUNTA N° 3 (2017)¹⁰. Respecto a niños en contextos de migración internacional

El objetivo es proporcionar una orientación sobre las medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas que deben adoptarse para garantizar el pleno cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de las Convenciones, a fin de proteger plenamente los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional.

OBSERVACIÓN GENERAL CONJUNTA N° 4 (2017). Sobre las Obligaciones de los Estados respecto a niños en el contexto de la migración internacional

A pesar de que la propia Convención sobre los Derechos del Niño determina la edad, en la observación general se determina la manera en la que ésta puede ser comprobada, explicita derechos como el de la libertad, garantías procesales y acceso a la justicia, derecho a un nombre, a la identidad, la nacionalidad, a la vida en familia, a vivir una vida libre de violencia, a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación, de niñas, niños y adolescentes en contextos de migración internacional.

Fuente. Elaboración propia con información de las distintas Observaciones Generales

⁹ Comité de los Derechos del Niño, "Observación general No 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)", CRC/C/GC/14 (2013), párr. 4.

¹⁰ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño.

En concreto, este principio obliga a México a identificar a niñas, niños y adolescentes en condiciones de mayor vulnerabilidad para la puesta en marcha de medidas especiales, modificar los marcos normativos, garantizar la asignación de recursos apropiados para la implementación de estas medidas, y el impulso de acciones educativas para hacer que cambien las actitudes de la población en general. Estas y otras medidas deben tener como objetivo reducir o eliminar las condiciones que llevan a la discriminación de NNA en contextos de migración internacional.

• Derecho a la Vida, a la Supervivencia y al Desarrollo

Es la concreción de condiciones de vida, inclusive mediante medidas especiales de protección, que permita a NNA, el goce efectivo de todos los derechos sin distinción alguna, recogiendo distintos aspectos de la vida tales como el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico, económico, político y social. Las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir, mínimamente el disfrute del más alto nivel posible de salud, protección en contra de la violencia y explotación, la participación de manera libre en las situaciones que les competen, el acceso a los procedimientos de quejas individuales así como a los mecanismos de reparación judicial y no judicial con las debidas garantías, a la intimidad, a la planificación familiar, la prevención de accidentes, la protección contra prácticas tradicionales peligrosas, entre otros.¹¹

• Principio de Unidad Familiar

Para lograr una protección efectiva de los derechos de NNA, es fundamental la preservación de la unidad familiar. El término "familia" debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local. La separación de la familia, en caso de NNA migrantes, será un último recurso y como medida de protección de los menores de edad, a partir de la evaluación y la determinación de su interés superior. Cualquier decisión que se realice debe tomar en cuenta la reunificación familiar.¹²

¹¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC/GC/2003/4 (2003).

¹² Comité de los Derechos del Niño, Observación general No 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1).

• Derecho a la Protección contra todo tipo de Violencia

Particularmente NNA en contextos de movilidad están expuestos a prácticas violentas que ponen en riesgo su seguridad y salud física y mental, mediante actos de explotación y malos tratos, sobre todo las niñas corren peligro de ser víctimas de tráfico y de trata con fines de explotación sexual y laboral. Por ello, se deben de implementar acciones especiales de protección, prevención y restitución de derechos, para quienes han sido víctimas de algún tipo de violencia. Pero sobre todo se deben implementar acciones eficientes para su detección oportuna sin revictimizarles.

La situación como víctima de trata, de explotación o de otro tipo de violencia, debe ser una condición indiscutible a tomar en cuenta en el momento en que deseen solicitar el derecho al asilo.

• Principio de No Devolución

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece, entre otras cosas, que no debe realizarse la devolución o deportación de personas, en este caso de NNA, cuando existan motivos para pensar que las razones que les llevaron a salir de su país de origen o de residencia habitual continúan o inclusive se han agudizado, ya que al ser regresados su vida y su integridad corren peligro.

En este sentido el Gobierno mexicano tiene la obligación de garantizar su derecho a solicitar y recibir asilo o a la protección complementaria, garantizando las condiciones para el goce efectivo e irrestricto de derechos vinculados al desarrollo como son la educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad, identidad legal para NNA y sus familiares.

Únicamente la devolución se podrá realizar cuando las causas estructurales por las que salieron de manera forzada de sus lugares de origen o residencia habitual hayan cambiado y el país de origen esté en condiciones para garantizar que su vida y su seguridad no corren peligro.

• Garantías del Debido Proceso

Si un NNA migrante se encuentra en un proceso administrativo o penal, las autoridades deben garantizar los siguientes elementos que conforman el debido proceso:

- designar a un tutor en caso de niñas o niños no acompañados o separados;
- ser asistido por un representante legal y a comunicarse libremente con dicho representante;

- el derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña o del niño y sea debidamente fundamentada;
- ser notificada/o de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio;
- el derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario o juez especializado;
- el derecho a ser escuchado y a opinar en todos los asuntos que le afectan y a que sean debidamente tomadas en consideración sus opiniones,
- ser asistida/o gratuitamente por un traductor y/o intérprete;
- acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular; y
- el derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos.¹³

Con el contenido de la CDN y las Observaciones Generales emitidas por el Comité, los Estados Parte y en este caso el gobierno de México, cuentan con herramientas necesarias para identificar los estándares más altos a los que están obligados a incluir tanto en el diseño de los marcos normativos, como en el ciclo de políticas públicas en la materia, incluyendo la implementación y evaluación.

b. Marco normativo en México en materia de niñez y adolescencia migrante.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)

En diciembre de 2014 se aprobó en México la LGDNNA, como una ley preferente del Ejecutivo Federal, cuyos objetivos son, entre otros; reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos; garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos; crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); y establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de esta población.¹⁴

Para la efectiva protección y restitución de derechos de NNA se creó la Procuraduría de Protección (PP) dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, la cual de acuerdo con el artículo 122 de esta Ley, tendrá entre sus funciones procurar la protección de NNA y

¹³ Corte IDH. "Opinión Consultiva OC-21/14 sobre Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", el 19 de agosto de 2014.

¹⁴ "Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" (2018)

determinar y coordinar las medidas de restitución de derechos.

Para ello, es necesario seguir un procedimiento (artículo 123) en el que se detecten o reciban casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes; se dé un acercamiento con la familia o lugares en donde estos se encuentren para diagnosticar la situación de sus derechos; se elabore, bajo el principio del interés superior de la niñez, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos, que incluya las propuestas de medidas para su protección; para finalmente acordar y coordinar con las instituciones que corresponda el cumplimiento del plan de restitución de derechos, y dar seguimiento a cada una de las acciones, hasta cerciorarse de que todos los derechos de la niña, niño o adolescente se encuentren garantizados.

En lo que respecta a niñez y adolescencia migrante y sujetas de protección internacional, la LGDNNA establece en los artículos 89 al 101 del Capítulo Décimo Noveno las siguientes medidas de protección:

1. Garantizará derechos de esta población sin importar el tipo de movilidad humana, ni condición de viaje.
2. Obliga a autoridades de los distintos órdenes de gobierno a proporcionar servicios correspondientes sin distinción alguna.
3. Determina que la instancia responsable de brindar la protección es el Sistema Nacional DIF o los sistemas de las entidades, y que el INM únicamente determinará la condición migratoria.
4. El principio del Interés Superior de la Niñez deberá tomarse en cuenta en todo el PAM, incluyendo en las decisiones de devolución.
5. Las medidas de protección de los derechos de la niñez migrante resolverán las necesidades y tomarán en cuenta la opinión del niño, niña y adolescente privilegiando la unidad familiar, siempre y cuando ésta no sea contraria a su interés superior o a su voluntad.
6. Enuncia las garantías de debido proceso como el derecho a la notificación, información, escucha y participación en el procedimiento, a la asistencia de un traductor o intérprete, a la comunicación efectiva con su consulado, a la representación en suplencia, entre otros.
7. Los Sistemas Nacionales, Estatales y Municipales DIF deberán habilitar espacios de alojamiento o albergues para atender a esta población, garantizando brindar la atención adecuada y considerando características y situaciones particulares.

8. Prohíbe devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a niñas, niños y adolescentes cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro en sus lugares de origen a causa de las violencias, que pueda provocar entre otras cosas tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.
9. En el caso de quienes requieren protección internacional se hará una evaluación inicial garantizando la seguridad y la privacidad y se determinarán medidas de protección especial.
10. Mandata al Sistema Nacional DIF para el diseño y administración de la base de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados, incluyendo causas y condiciones de la migración, factores de riesgo en origen y tránsito, etc.
11. El INM y la Secretaría de Relaciones Exteriores deberán, junto con el Sistema Nacional DIF, administrar y resguardar esta base de datos; y finalmente.
12. La situación migratoria de niñas, niños y adolescentes no pre-configurará por sí misma la comisión de un delito.¹⁵

Por su parte, el Título Noveno del reglamento de la LGDNNA establece que las competencias del INM frente a niñas, niños y adolescentes en contextos de migración internacional en México, debe ser de coordinación y coadyuvancia con la PP a saber:

1. Coordinarse con la Procuraduría Federal para la emisión de un protocolo para que los procedimientos administrativos migratorios garanticen los principios y derechos de la niñez.
2. El INM deberá informar de manera inmediata a la Procuraduría Federal cuando inicie algún tipo de PAM con niñas, niños y adolescentes y ésta deberá ejercer las atribuciones mandatadas en esta ley.
3. La PP deberá informar al INM sobre las medidas de protección con la finalidad de que ponga en marcha las que estén en el ámbito de su competencia.

¹⁵ Save The Children. Estudio sobre mecanismos transnacionales de coordinación para la protección de la niñez en movimiento, en el contexto de la migración internacional y el cumplimiento de sus derechos humanos. Save The Children, México, 2017. p.p. 27-28.

4. El INM deberá establecer un mecanismo para identificar situaciones de devolución, expulsión, deportación, retorno, rechazo o no admisión de niñas, niños y adolescentes migrantes.
5. El INM dará aviso a la COMAR para canalizar de manera inmediata casos de niñas, niños y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado o cualquier otro tipo de protección internacional.
6. El INM deberá proporcionar al Sistema Nacional DIF información sobre niñas, niños y adolescentes migrantes para integrar la base de datos, y

También establece que el Sistema Nacional DIF:

7. Deberá notificar al INM y a COMAR en un plazo de 48 horas los casos de niñas, niños y adolescentes posibles candidatos a solicitar la condición de refugiado o algún tipo de protección internacional especial.

En relación con la creación de un Sistema Nacional de Información, Registros Nacionales y Bases de Datos de NNA, en el Capítulo Cuarto del Reglamento de la LGDNNA, en particular el artículo 34, establece que la Secretaría Ejecutiva como encargada operativa del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) en coordinación con los Sistemas de Protección Local, tendrán como responsabilidad diseñar, integrar, administrar y actualizar un Sistema Nacional de Información (SNI) con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos.¹⁶

Este SNI deberá considerar información sobre la situación de niñas, niños y adolescentes y el estado que guardan sus derechos, su condición de vulnerabilidad y en su caso el nivel de cumplimiento de ciertas medidas de protección especial dictadas, entre otros. Este sistema integrará, además, la base de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes.¹⁷

La PP de NNA deberá tener conocimiento de la información de esta base de datos, ya que una de sus principales funciones es proteger y restituir los derechos de esta población, a partir de la debida evaluación y determinación del ISN.

¹⁶ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Art. 125, Fracción IV.

¹⁷ Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (2015) Art. 36, fracción IV.

Por su parte el artículo 111 del Reglamento de la LGDNNA prohíbe la privación de libertad de NNA en contextos de migración internacional en México, bien sea en estaciones migratorias o en otro tipo de centros de detención migratoria.

Ley de Migración

A partir del 25 de mayo de 2011, fecha en la que se publica en el Diario Oficial de la Federación la actual Ley de Migración, también se ponen en marcha ciertos procedimientos en materia de infancia y adolescencia migrante, enfocando acciones a favor de la niñez y adolescencia migrante no acompañada.

Puntualmente, el artículo 112 de la LM establece un procedimiento para la atención de personas en situación de vulnerabilidad, el cual ha sido reflexionado y analizado por las organizaciones, redes y personas del GTPM expertas en la materia, quienes han expresado su preocupación en tanto a que:

- Mantiene el procedimiento de la evaluación y determinación del ISN, tanto en la Ley como en la práctica, en responsabilidad del INM y no de la Procuraduría de Protección.
- Limita el ámbito de garantía de derechos a niñez y adolescencia migrante no acompañada, dejando de lado a aquella que viaja acompañada y/o la que es separada.
- A pesar de que contempla el “alojamiento” de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros en estaciones migratorias de forma excepcional, esta medida puede llegar a ser discrecional.
- Anuncia el aviso inmediato a diversas entidades, lo cual puede provocar distorsión en la responsabilidad y sobre todo la revictimización de la población ya que en términos prácticos puede estar siendo entrevistada más de una vez.

De manera complementaria, el artículo 105 del Reglamento de la LGDNNA establece que, de manera conjunta con la PP, el INM deberán emitir un protocolo para que en los procedimientos administrativos migratorios en los que se vean involucradas niñas, niños y adolescentes migrantes se respeten los principios y derechos que se establecen en la LGDNNA y tratados internacionales, privilegiando el Interés Superior de la Niñez

En este sentido, el 10 de agosto de 2016, el INM emitió el protocolo de actuación, el cual tiene por objeto “...asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados, cuando se vean involucrados en procedimientos administrativos migratorios”.¹⁸

Si bien este protocolo incorpora los procedimientos antes expuestos de la LGDNNA y su reglamento, continúa valorándose la participación privilegiada del INM a través de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), y no la canalización inmediata a la Procuraduría de Protección en cuanto el INM tenga contacto con alguna NNA migrante y sujeto de protección internacional.

c. Características de niñas, niños y adolescentes en contextos de migración internacional en México.

Según cifras del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, más de la mitad de los 68,5 millones de personas desplazadas en el mundo son NNA. A finales de 2017, había más de 173,800 no acompañados o separados. En América Latina y el Caribe, se calcula que 72 millones de NNA viven en condiciones de pobreza. 1 de cada 4 homicidios de esta población en todo el mundo tiene lugar en la región, 14 millones no asisten a la escuela. Por su parte 6.3 millones de niños, niñas y adolescentes migrantes en la región enfrentan situaciones que amenazan sus vidas y múltiples formas de violencia.

La participación de NNA es cada vez más activa en los procesos migratorios, un ejemplo de ello es que en el éxodo centroamericano que ingresó a territorio mexicano en octubre del 2018, 25% del total de las personas eran menores de 18 años, según cifras del Gobierno de México.

Gracias a la documentación y el acompañamiento que realizan diversas organizaciones de la sociedad civil parte del GTPM, detectamos que las principales razones por las que NNA salen de manera forzada de sus lugares de origen son la pobreza, la marginación y la violencia sistemática. Esto debido a la falta de Estado de derecho en los países de los que provienen, donde los gobiernos incumplen con sus obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos más fundamentales de esta población, como es el acceso a la educación, a servicios de salud, y sobre todo a seguridad plena.

De acuerdo con estadísticas elaboradas por la Unidad de Política Migratoria (UPM) dependiente de la Secretaría de Gobernación (SG), desde el año 2011 (año en el que se aprobó la Ley de Migración) a octubre de 2018, el INM registró 966,656 eventos de detención de personas migrantes por el solo hecho de no contar con un documento migratorio vigente para estar en México.

¹⁸ PROTOCOLO de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios. (2016). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447404&fecha=10/08/2016.

De este total, 165,998 (17%) fueron de personas menores de edad, de las cuales más del 65% fueron hombres y alrededor de 35% fueron mujeres. Respecto a la nacionalidad, Guatemala, El Salvador y Honduras son los países de donde más provienen y también a donde más se deportan migrantes desde territorio mexicano.

Respecto a la condición de viaje, según la síntesis que realiza anualmente la UPM respecto a evento de NNA migrantes detenidos en estaciones migratorias desde el año 2012 a septiembre de 2018, más del 40% viajaban acompañados y el resto no acompañados, sin embargo, esto ha variado en los distintos años. Por ejemplo en el año 2013, casi el 58.1% viajaban solos, mientras que de enero a septiembre del año 2018 el 34.8% estuvieron en la misma situación.¹⁹

¹⁹ Unidad de Política Migratoria. Niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México. Síntesis Gráfica 2018. Noviembre 2018.



d. Situación de Niñas, Niños y Adolescentes migrantes en el PAM.

En este apartado compartiremos un diagnóstico de la situación que viven NNA que transitan o habitan en México, de acuerdo con la experiencia y documentación realizada de quienes forman parte del GTPM. La estructura se organiza en torno a tres de los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño: Interés Superior de la Niñez; Unidad Familiar y Garantías de Debido Proceso y Acceso a la Justicia.

Para cada uno de estos principios, se analizó el estado que guardan en las diferentes etapas del proceso administrativo migratorio, a saber: intercepción migratoria, detención, deportación y estancia en México.

1. Evaluación y determinación del Interés Superior de la Niñez

En las labores de control, revisión o verificación migratoria que lleva a cabo el INM, y en donde están presentes NNA, genera en ellas y ellos una percepción de que están siendo cuestionados y/o detenidos por fuerzas policíacas, incluso cuando la autoridad con la que tienen el contacto no lo sean y a pesar de que los discursos que enmarcan estas prácticas sostienen que no se tratan de prácticas de detención.

Las organizaciones de la sociedad civil han detectado que estos procesos están plagados de irregularidades por parte de los funcionarios del INM. Esto se debe principalmente a la ausencia de criterios claramente definidos durante las acciones de control migratorio para identificar y evaluar la situación de las personas cuya condición es de irregularidad. Los criterios en los que se basan las y los agentes del INM para realizar las acciones de control migratorio son clasistas, racistas y xenóforos, ya que se sostienen principalmente en prejuicios y estereotipos fuertemente instalados en la percepción sobre ciertos grupos de personas migrantes (color de piel, ropas que utilizan, hábitos, formas de hablar o expresiones, entre otras características).

Tanto organizaciones como Organismos Públicos de Derechos Humanos han documentado detenciones migratorias de niñas, niños y adolescentes migrantes mexicanos, por “parecer” migrantes de Centroamérica.²⁰

Una vez que el INM confirma que las personas, incluyendo NNA no cuentan con un documento para estar en México, bien sea de manera temporal o permanente, son presentadas en estaciones migratorias para continuar el PAM, lo que en la mayoría de los casos concluye en actos de deportación. Este acto significa la detención o privación de libertad de personas migrantes.

²⁰ CNDH. Recomendación 22/2016. Sobre el caso de violaciones a derechos humanos a la libertad personal de tránsito, a la No Discriminación, a la integridad y seguridad personal, y al acceso a la justicia en agravio de V1, V2, V3 y V4 de Nacionalidad Mexicana. 22 de mayo de 2016.

La privación de libertad de personas en contextos de migración internacional en México, pero sobre todo de NNA, contraviene estándares internacionales de derechos humanos en materia de migración y detención, así como de la legislación nacional. En el ámbito internacional la detención de todas las personas migrantes debería considerarse una medida excepcional²¹, y en el caso de menores de edad está prohibida.

La situación empeora en tanto estas prácticas violatorias de derechos humanos de las personas migrantes están contenidas en el sistema normativo referido a esta población, pero enmascaradas con eufemismos que ocultan actos de discriminación y criminalización de población migrante. El uso de términos como “presentación de extranjeros” y “alojamiento en las estaciones migratorias” es ejemplo de esta situación, lo cual oculta la perpetuación de actos sistémicos que violentan los derechos de NNA.

Desde el marco normativo también se habilitan violaciones al debido proceso. La aprobación de la extensión de la privación de la libertad, en el artículo 111 de la LM, cuando una persona migrante detenida interpone un recurso de amparo y/o un juicio por violación a derechos, transgrede el debido proceso de las personas en tanto mina las condiciones para llevarlo a cabo sin trabas. En el caso de los NNA, si un padre o madre decide interponer un recurso, implicará que se extienda el tiempo de su detención en estaciones migratorias, repercutiendo en la salud física y emocional de esta población.

Otro reflejo de las malas prácticas es que la PP no es notificada de la detención de NNA migrantes por parte del INM de inmediato, sino en el momento previo al inicio del proceso de deportación, lo que posibilita la privación de libertad en estaciones migratorias por más tiempo del aceptable y en contra de la legislación vigente en materia de niñez y adolescencia en México. Además de imposibilitar que NNA accedan ante el órgano especializado que debería evaluar y determinar su Interés Superior, que en este caso es la PP.

Ahora bien, un detalle adicional es que, en los módulos del DIF donde se encuentran los NNA migrantes en situación irregular, están privados de libertad y no hay mecanismos que permitan el monitoreo de las prácticas por parte de la sociedad civil.

²¹ CIDH, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (OEA, 2015).

De acuerdo con información de organizaciones de sociedad civil que realizan monitoreo de las estaciones migratorias en México, como el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Sin Fronteras, Frontera con Justicia, entre otras, las condiciones materiales y la falta de acceso a derechos como el de la salud física y mental, alimentación y vivienda digna pueden ser consideradas tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Las acciones de privación de libertad de NNA, se refuerzan por la perspectiva criminalizadora instalada en el Estado mexicano en contra de la población migrante legitimando acciones claramente violatorias a sus derechos. La privación de libertad nunca será parte del Interés Superior de ninguna NNA.

Ahora bien, en tanto a la asignación y el uso de los recursos del INM, preocupa que un amplio porcentaje está encaminado a su fortalecimiento administrativo e institucional y no a la atención de la población, lo que deja escasos recursos para atender integralmente a las personas detenidas. Asimismo, esta distribución de recursos no prioriza las áreas de atención a personas migrantes ni logra reducir la detención de las personas extranjeras en situación irregular.

Consecuentemente, la infraestructura y el personal del INM destinado a estaciones migratorias no es suficiente y no está correctamente preparado para la atención de NNA migrantes bajo parámetros mínimos de respeto a su situación.

Conviene precisar que estas prácticas sistemáticas y sistémicas violatorias a los derechos humanos de NNA migrantes, son parte de una política regional que busca desestimular la migración de esta población. Basado en el adultocentrismo que estructura nuestras sociedades y la criminalización de las poblaciones jóvenes; así la violación a derechos humanos de NNA migrantes se convierte en un instrumento más para regular su vida y frenar sus intentos de luchar por una vida mejor más allá de sus fronteras, como han notado diversos académicos abocados a estudiar la migración de esta población.²²

No sólo en las acciones de revisión, verificación y detención migratoria se violentan los derechos de NNA y el principio de ISN, sino también durante su estancia en el país. En primer lugar, la complejidad de los trámites migratorios y los altos costos de los mismos dificultan el acceso a una regular estancia en el país, sobre todo cuando se trata de familias completas, lo que se convierte en un obstáculo que imposibilita el ejercicio de otros derechos, en tanto la condición de estancia regular es solicitada para acceder a ciertos servicios públicos.

²² Varela Huerta, Amarela "Juvenicidio, régimen de deportabilidad y necropolítica en Mesoamérica. Otra manera de interpretar la "crisis de menores migrantes" en la región". En Estévez, Ariadna y Luis Daniel Vázquez (coord.) *9 razones para (des)confiar de los derechos humanos* FLACSO México/CISAN, UNAM, Ciudad de México, 2017

Que el acceso a derechos para NNA migrantes dependa de su regular estancia, lo cual significa una clara violación a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que determinan la universalidad de los derechos para todas las personas, sin importar su condición jurídica y del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza todos los derechos humanos para todas las personas.

En el antedicho aspecto, es donde otras instancias gubernamentales obligadas a garantizar el ejercicio de derechos entran en juego para restringir el acceso a los mismos, ya que niegan derechos a personas extranjeras en situación irregular. Por ejemplo, la solicitud de la CURP (otorgada solamente a extranjeros con estancia regular) para poder inscribirse en centros educativos estatales, inhabilita la posibilidad de hacerlo a quienes no cuentan con un documento de legal estancia.

Como se mencionó anteriormente, una práctica de la política migratoria en México seguida de la detención migratoria es la deportación, la cual en el caso de NNA no siempre es consecuencia de una adecuada evaluación y determinación del ISN, pues muchas veces las condiciones estructurales que influyeron en la decisión de emigrar no han cambiado ni desaparecido, por lo que retornarlos a su país de origen pone en riesgo los derechos humanos y la integridad física y psicológica de las personas menores de edad y la de su familia, bien sea deportada o que se encuentren en su país.

Las instituciones responsables de gestionar la situación migratoria de NNA en el país, tienen una visión adultocéntrica que concibe al NNA como actor pasivo y no como sujeto de derechos, lo cual se expresa en la negación de su participación activa en el proceso administrativo migratorio, y muchas veces en que el derecho a ser informados y escuchados no se respeta a cabalidad. Lo anterior redundando en que las evaluaciones y determinaciones del ISN son limitadas y en que las deportaciones se prioricen por encima del principio de no devolución.

2. Unidad familiar

El modelo migratorio actual impide preservar la unidad familiar de familias transnacionales, en especial para NNA separados que se encuentran en sus países de origen y sus familiares en México o Estados Unidos. La vulnerabilidad que conlleva el actual fenómeno migratorio en la región en razón de, por una parte las políticas de control y criminalización, y por otra las condiciones de inseguridad para las personas migrantes que transitan o habitan países en situación de irregularidad, impide poner en marcha planes de reunificación familiar, ya que hacerlo podría implicar causar mayor vulnerabilidad para los y las adultos que se encuentran indocumentados en el país de destino, en tanto llevar a cabo el proceso podría develar la situación migratoria irregular de otras personas extranjeras.

Durante la mayoría de los procesos de *revisión y verificación migratoria* no existen procesos administrativos rápidos y eficientes para comprobar vínculos familiares y evitar así la separación familiar. Cuando el INM identifica familias que no pueden comprobar su estancia en el país, son privadas de libertad en estaciones migratorias con reglas de funcionamiento internas que no contemplan condiciones de los ciclos de vida, sexo, y otro tipo de necesidades.

Este hecho implica la separación de la familia, en tanto en las estaciones migratorias existen módulos para cada sexo. Por lo que, si un niño mayor de 13 años se encuentra acompañado de su madre, el niño no compartirá espacio en la estación migratoria con ella, sino que será llevado al área de adolescentes; lo mismo sucede en caso de que se dé la situación en que una niña o adolescente se encuentre acompañada de su papá, ésta será llevada al área de familias con familias que no son la suya, o en su caso canalizada al DIF separándola de la posibilidad de continuar en comunicación constante con su progenitor.

Cabe mencionar que las autoridades de las estaciones migratorias ponen en marcha algunas acciones encaminadas a la unidad familiar, sin embargo, muchas de ellas aún son insuficientes, y se llevan a cabo en condiciones no adecuadas y otras tantas ni siquiera están reguladas por norma alguna.

Una de estas situaciones, es la autorización y el tiempo destinado para las visitas de familias que se encuentran en una misma estación migratoria, pero en módulos distintos. Por no estar regulado, esto depende de la discrecionalidad de los agentes migratorios y/o encargados de la estación quienes autorizan a las familias las visitas. Asimismo, generalmente en las estaciones migratorias no existe la infraestructura para que las visitas se realicen en espacios adecuados, confortables y privados.

Por otra parte, cuando personas menores de edad de familias detenidas se encuentran en instalaciones diferentes a la estación migratoria, la posibilidad de tener visitas familiares se reduce aún más, ya que depende no sólo de la discrecionalidad antes aludida, sino que además se deben tomar en cuenta aspectos logísticos, que incluyen por ejemplo el tiempo de traslado.

Tampoco se han promovido alternativas a la privación de la libertad para evitar la separación familiar, un ejemplo de opciones ya ensayadas en otras partes del mundo, es la designación de familias de acogida por el tiempo que dura la regularización o el PAM; la posibilidad de residir en una dirección establecida durante el tiempo que dure el trámite de regularización o deportación, reportándose periódicamente frente a la autoridad migratoria, y el pago de fianzas por parte de la persona migrante irregular a la autoridad competente designada durante el tiempo de

duración del trámite, que garantizan su seguimiento y conclusión.²³

En lo concerniente a la estancia en el país, hay diversos obstáculos que complejizan la preservación de la unidad familiar de personas migrantes. En primer lugar, los elevados costos de los trámites muchas veces imposibilitan la regularización de familias completas, lo que lleva a que familias decidan regularizar sólo a algunos de sus miembros o en ocasiones a ninguno. Esta situación aumenta la vulnerabilidad y la posibilidad de que las familias que se encuentran en territorio mexicano sean privadas de libertad en estaciones migratorias, separadas y sin acceso a derechos y servicios básicos para su desarrollo.

Aunado a lo anterior, la disparidad de los criterios del DIF al realizar los estudios socioeconómicos para exentar a las personas del pago por los trámites de regularización genera discrecionalidad y un sistema desigual a la hora de ejercer los derechos por parte de las personas migrantes.

Durante las deportaciones de NNA migrantes que realiza el INM, se detecta otra serie de malas prácticas que repercuten negativamente sobre la unidad familiar. En primer lugar, no hay información clara y transparente sobre los procesos de deportación. La mayoría de las decisiones sobre la deportación de NNA cuya familia se encuentra en México se hacen sin pruebas que demuestren fehacientemente la existencia o no de vínculos familiares con personas que se encuentran en el país. Un ejemplo paradigmático en este sentido es que la realización de pruebas de ADN para demostrar lazos familiares es constantemente omitida por las autoridades como método de comprobación.

Por otro lado, la reunificación de familias separadas se convierte en causal de deportación de NNA migrantes no acompañados. Dado que cuando la familia de NNA no acompañados se encuentra en otro país, se fundamenta la deportación en la necesidad de proteger la unidad familiar, incluso cuando hacerlo podría ir en detrimento del ISN ya que son obligados a reintegrarse en contextos de marginación y violencia a los que han estado sometidos durante toda su vida en su país de origen.

Los vínculos familiares indirectos y de segundo grado son desconocidos por las autoridades a la hora de definir si una NNA tiene o no lazos con personas que se encuentran en el país. Sin lugar a duda, este hecho acarrea consecuencias negativas en contra del ISN de los menores de edad al facilitar su deportación.

²³ Elba Coria Márquez, Gisele Bonnici, y Vanessa Martínez, *¿Qué esperamos del futuro?: detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, International Detention Coalition (Melbourne, 2017).

En los casos de **verificación migratoria** en lugares de tránsito para migrantes, las autoridades del INM no dan ningún tipo de “notificación” sobre el acto que están realizando, en caso de que el control migratorio se lleve a cabo en puntos de entrada y salida como son fronteras y aeropuertos, la consecuencia es el rechazo del ingreso al país del niño, niña o adolescente, sin implementar el PAM que garantice el debido proceso y la posibilidad de acceder a la justicia, ni mucho menos realizar una evaluación y determinación del ISN, por parte de la PP.

En todas las etapas del procedimiento migratorio se aplican procesos estandarizados, no adaptados a las necesidades especiales de NNA, infringiendo los estándares internacionales de derechos humanos y no respetando los principios de Interés Superior y Garantías de Debido Proceso. Las autoridades encargadas de identificar y atender a la infancia migrante, bien sean agentes del INM u Oficiales de Protección a la Infancia, no tienen contemplados protocolos para detectar personas que pudieran ser solicitantes de protección internacional, demeritando sus posibilidades de acceder a este derecho.

La comunicación y circulación de información entre el INM y la PP es escasa lo que deja sin rango de acción a ésta última, para evaluar y determinar el ISN en cada caso concreto y la posibilidad de, cuando sea necesario, determinar planes de restitución de derechos en coordinación con las instancias de atención a la infancia, bien sea en México o en los países de origen.

La participación activa de NNA migrantes durante el PAM, inclusive para evaluar y determinar su Interés Superior es limitado y muchas veces nulo. Lo que se refleja en elaboración de planes de restitución impuestos desde una visión adultocéntrica y que no logra verse apropiado por el NNA.

Tanto la PP como el INM conciben a los NNA migrantes como actores pasivos, sin derecho a una participación activa, a ser escuchados y a tomar en cuenta sus opiniones en las diferentes etapas de su propio proceso. Esto denigra su calidad de sujetos de derechos a ser oídos y tener voz, violando así la posibilidad de acceso integral a la justicia. Es importante aclarar que el derecho a la participación conlleva la obligación de dotar de ciertas condiciones básicas de información sobre su proceso a los NNA, para garantizar su participación real durante todo el procedimiento.

A los representantes legales que acompañan a NNA migrantes en el PAM, tampoco se les brinda la posibilidad de acceder al caso de manera completa y recolectar información por su cuenta. Estas trabas atentan contra el derecho a la representación legal efectiva de personas que se encuentran en procesos jurídicos administrativos. Aunado a esto, la no existencia de espacios construidos para el asesoramiento y

acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil y el Instituto Federal de Defensoría Pública, repercute en la posibilidad de garantizar mejores condiciones de respeto al debido proceso y acceso a la justicia. La ausencia de estas interfaces de contraloría, además de otras variables, sienta las bases para perpetuar violaciones a derechos humanos que quedan impunes.

Por su parte, la mayoría de los funcionarios del Poder Judicial no cuentan con formación adecuada en materia de infancia ni migración. El desconocimiento de la situación particular que viven NNA migrantes, conlleva a tomar decisiones en contra de sus intereses o a desdibujar la participación de esta población en los procedimientos.

Ahora bien, el papel de los consulados es fundamental, pero organizaciones del GTPM y diversas investigaciones dan cuenta de que no han estado a la altura de las circunstancias a la hora de garantizar los derechos de las personas detenidas ni deportadas y en particular de NNA. Esto se debe a la falta de recursos y capacidades, pero también a la poca voluntad y sensibilidad con la situación de sus conciudadanos/as. No existe coordinación entre países para garantizar el acceso a la justicia de personas deportadas frente a delitos o violaciones a derechos cometidos en México, o inclusive para dar seguimiento a planes de restitución de derechos de NNA. En otras palabras, se trata de la inexistencia de mecanismos transnacionales de protección a los derechos de NNA.

Adicionalmente, una cantidad de malas prácticas en el PAM entorpecen la garantía del debido proceso y el acceso a la justicia de NNA migrantes, tanto en estaciones migratorias como en albergues del DIF debido a la ya aludida falta o limitada información sobre los procesos y los derechos específicos en las diferentes etapas del PAM, incluyendo su derecho a solicitar asilo; a la imposibilidad de interponer amparos, recursos de apelación o quejas por actos en los que se vieron agravadas durante su trato con autoridades migratorias, incluyendo tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Las OPI son agentes federales de migración, cuyo fin es el acompañamiento de los NNA migrantes en su PAM y la salvaguarda de los derechos de esta población.²⁴ Las facultades otorgadas por el protocolo antes citado se extienden al grado de cumplir responsabilidades que deberían corresponderles a otras instancias, como las PP o los DIF.

²⁴ Instituto Nacional de Migración, "Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)", gob.mx, consultado el 18 de diciembre de 2018, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia-opi>.

El problema que las organizaciones del GTPM han detectado respecto a esta figura se centra en que, las OPI, juegan un ambiguo rol entre protector de los derechos de los NNA migrantes y agente migratorio. Lo primero implicaría acciones fuera de la lógica de control y seguridad que el INM tiene actualmente, lo segundo lo arrincona a desarrollar dicho papel de decidir sobre las personas migrantes.

Lo anterior se corona con que estos agentes migratorios no tienen una correcta formación para el trato con infantes, dado que en su mayoría son agentes migratorios que fueron designados a dicho rol, quizá con procesos de capacitación en la materia, pero sin un mecanismo de seguimiento y evaluación de sus funciones.

Finalmente, es importante reflexionar sobre algunos efectos de la actual Política Migratoria en NNA caracterizada por la detención y deportación migratoria. Primero, que la privación de la libertad en estaciones migratorias, a pesar de que desde 2015 está prohibida (con base en el Reglamento de la LGDNNA), es una práctica generalizada, violando de forma sistemática y sistémica los derechos de la población migrante, y es de mayor preocupación y ocupación las repercusiones en la seguridad física y mental de niñas, niños y adolescentes en esta situación.

Segundo, que una práctica consecuente de la detención en estaciones migratorias es la deportación, sin que necesariamente hayan cambiado las causas estructurales que llevaron a NNA a tomar la decisión de dejar su lugar de origen y/o de residencia habitual. Ejemplo de ello es que en promedio las deportaciones de NNA realizadas en tanto a las detenciones migratorias son de un 80%.

Tabla 2. Porcentaje de eventos de NNA migrantes detenidos/deportados desde México.

Año	NNA detenidos.	NNA deportados.	%
2011	4,160	4,129	99.25
2012	6,107	5,966	97.69
2013	9,630	8,577	89.06
2014	23,096	18,169	78.66
2015	38,514	36,921	95.86
2016	40,114	38,555	96.11
2017	18,300	16,162	88.31
2018	26,077	22,076	84.65
(Enero a octubre)			
Total	165,998	150,555	90.69

Fuente. Elaboración propia con estadísticas de la Unidad de Política Migratoria.

Tanto la privación de libertad como las condiciones en las que viven en estaciones migratorias y los actos de deportación ponen en riesgo la seguridad física y mental de NNA, en contra del principio del Interés Superior, ya que estos actos les revictimizan y les colocan en una situación de mayor vulnerabilidad.



Sobre el **Interés Superior del Niño**, el GTPM:

- √ Insta a que la Procuraduría Federal de Protección a la Infancia, en el proceso de determinación y evaluación del ISN, garantice los principios enmarcados en la Convención de los Derechos del Niño, a saber: interés superior del niño, niña y adolescente, no discriminación, unidad y reunificación familiar, garantías de debido proceso, preservación de la identidad y garantía de participación.
- √ Destaca que de acuerdo con la LGDNNA todas las autoridades deberán actuar en el área de su competencia para defender el ISN de los NNA y garantizar el acceso y restitución de los derechos de esta población.
- √ Considera urgente y necesaria la participación activa, informada y consciente de NNA migrantes y sujetos de protección internacional en los procesos de determinación del ISN, mediante mecanismos claros y eficientes adaptados a sus necesidades y características.
- √ Denuncia que la privación de la libertad de NNA migrantes, además de no respetar los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, nunca apelará a su Interés Superior, ni a los principios y derechos estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño, por lo que urge erradicar esta práctica.
- √ Promueve que los espacios para albergar a NNA migrantes y sus familiares mientras avanza su PAM deben ser a puertas abiertas, para evitar la privación de libertad.
- √ Exige al Gobierno mexicano garantizar la libertad de NNA y sus familiares que no tengan un documento de estancia en México, por medio de la puesta en marcha de medidas que no impliquen la privación de libertad como la regularización migratoria, familias de acogida, entre otras.

Sobre **Unidad familiar**, el GTPM:

- √ Considera primordial que se respete y prevalezca la unidad familiar por sobre cualquier otra situación jurídica y administrativa, exceptuando los casos en que la preservación de la Unidad Familiar pudiera perjudicar el ISN.

- ✓ Pondera la generación de una base de datos que permita conocer las características y necesidades de NNA en contextos de migración internacional en México la cual debe contribuir a compartir avances, retos y obstáculos en la materia, así como promover la modificación y/o el diseño de marcos normativos y políticas públicas en la materia.
- ✓ Insta a que se diseñe un mecanismo de controlaría social autónoma que permita el monitoreo de la labor de las Procuraduría Federal de Protección y fomente la coadyuvancia en el acompañamiento legal en casos de restitución de derechos y acceso a la justicia de NNA migrantes.
- ✓ Pugna porque se realicen planes efectivos de restitución de derechos por parte de la Procuraduría de Protección a la Infancia que garanticen principios y derechos proclamados en la CDN.
- ✓ Demanda al gobierno de México coordinación con los distintos gobiernos de la región para dar seguimiento a los planes de restitución y acceso a la justicia, cuando NNA que hayan pasado por un proceso de deportación ya no se encuentren en territorio mexicano.
- ✓ Sostiene la necesidad de dotar a las instituciones responsables de la atención a NNA migrantes de recursos financieros, humanos y materiales, que garanticen a través de su uso eficiente una mejor atención a esta población.
- ✓ Pugna por una política migratoria que incentive y facilite la regularización migratoria, anulando altos costos, procedimientos poco claros y trámites discrecionales, especialmente para las personas y familias migrantes que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.
- ✓ Insta a que las autoridades correspondientes respeten las garantías de debido proceso de NNA adaptándolas a su realidad, así como contemplando características y necesidades particulares, incluyendo perspectivas de género, ciclos de vida y multiculturalidad.
- ✓ Considera que el recurso de apelación en segunda instancia y el amparo son garantías básicas del debido proceso y el acceso a la justicia, por lo que deben ser garantizados incluso para NNA que ya no se encuentran en el país.

- ✓ Propone el fortalecimiento de medidas de sensibilización y capacitación permanente en materia de migración con perspectivas de género, ciclos de vida y multiculturalidad en el Poder Judicial para asegurar que en las sentencias se incluyan los principios de la CDN y demás estándares internacionales de derechos humanos.
- ✓ Apuesta por que se materialicen cambios legislativos necesarios para que los elementos de debido proceso y acceso a la justicia para NNA migrantes en procedimientos administrativos y penales sean garantizados.



IV. ACCESO A LA JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO Y A DERECHOS VINCULADOS AL DESARROLLO

a. Estándares de cumplimiento de los derechos de las personas migrantes en materia de acceso a la justicia y debido proceso.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se establece el acceso a la justicia en el artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) titulados Garantías Judiciales y Protección judicial. El artículo 14 de la Declaración asienta que toda persona tiene derecho a recurrir a tribunales para hacer valer sus derechos y obliga a los Estados a definir un procedimiento judicial sencillo y breve que proteja a los individuos/as contra actos del poder que violen sus derechos consagrados en las constituciones.²⁵

Por su parte, en el primer inciso del artículo 8 de la CADH se reafirma el derecho al acceso a la justicia en casos de acusación de delitos en cualquier materia a través de la participación de aparatos judiciales imparciales. El artículo 25, a su vez, establece la obligación de disponer de recursos sencillos y efectivos que amparen a las personas en caso de violación de sus derechos reconocidos por la normativa local, así como por la propia CADH. En los incisos 2 al 4 de dicho artículo se somete a los Estados a cumplir ciertas obligaciones para materializar efectivamente dicho derecho.

La posibilidad de acceder a la justicia no se limita a participar en un proceso de justiciabilidad y que se alcance una sentencia firme. Para que dicho acceso sea efectivo no debe existir la posibilidad de que el mismo se restrinja por diferentes causas materiales o inmateriales. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha afirmado que le corresponde a los Estados eliminar cualquier tipo de obstáculo que entorpezca el ejercicio del derecho a la justicia, especialmente los de naturaleza económica, ya que según la Comisión el factor económico es crucial a la hora de generar desigualdad en el ejercicio.²⁶

En ambos instrumentos jurídicos se define que los órganos judiciales deben ser independientes, imparciales y competentes. La independencia determina que el aparato judicial debe ser autónomo de otros poderes, lo cual se garantiza a su vez por medio de procesos de selección de sus integrantes claros e imparciales.

La imparcialidad, por su parte, presupone que el juez/a no tiene ideas preconcebida

²⁵ Declaración americana de los derechos y deberes del Hombre (1948).

²⁶ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

sobre el caso que juzga.²⁷ Finalmente, la competencia implica que los jueces sean personas especializadas en la materia y que por tanto tengan la facultad para conocer de un asunto, que los mismos sean designados antes del juicio y que el nombramiento sea de público conocimiento por las partes involucradas.²⁸

El señalamiento de la imparcialidad, independencia y competencia en los instrumentos internacionales citados apunta a lograr un sistema judicial que sea realmente efectivo, por medio de la aplicación del principio de no discriminación. Para garantizar el acceso real a la justicia de los grupos históricamente excluidos, es necesario que los sistemas judiciales locales implementen medidas compensatorias que permitan el ejercicio pleno del derecho a la justicia de dichos grupos.²⁹

Asimismo, vale recalcar que regulaciones locales que permitan la detención de las personas por tiempo indeterminado sin que medie orden judicial y/o sin posibilidad de asistencia jurídica violan los estándares de acceso a la justicia.³⁰

Así, en el segundo inciso del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se asienta la presunción de inocencia mientras no se sentencie lo contrario judicialmente, misma que se contiene en el segundo inciso del artículo 8 de la CADH y en el artículo 26 de la Declaración Americana de Derechos Humanos.

Respecto a las garantías mínimas que deben tenerse en los procesos judiciales, éstas se establecen en el tercer inciso del artículo 14 del PIDCD, y a nivel interamericano también se señalan en el artículo 8 de la CADH. Según el Pacto, dichas garantías son:

- A que la persona sea informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
- A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
- A ser juzgada sin dilaciones indebidas;
- A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija,

²⁷ Jorge Ulises Carmona Tinoco, "Los estándares del acceso a la justicia y del debido proceso en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", en *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión*, ed. Lorena González de Volio (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004).282

²⁸ Elizabeth Salmón y Cristina Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte IDH*.pdf, 1a ed. (Lima: IDEHPUCP; GIZ, 2012).

²⁹ Carmona Tinoco. Ibid

³⁰ Carmona Tinoco. Ibid

a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

- A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
- A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
- A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.³¹

En los 4 restantes incisos del artículo 14, los Estados Parte determinaron la necesidad de contar con procedimientos especiales para niños, niñas y adolescentes y la relevancia de procurar su readaptación social; el derecho a que los sentenciados/as puedan apelar las sentencias en tribunales superiores; la situación que regula la revocación de condenas firmes y, finalmente, la prohibición de juzgar a una persona más de una vez por un delito que ya haya recibido resolución con sentencia firme.

Por otro lado, en el artículo 25 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre se establece que nadie puede ser privado de su libertad, si no es respetando los procedimientos establecidos previamente en la normatividad local.³²

En tanto a los tiempos aceptables en un proceso judicial, la Corte IDH ha establecido que un retraso prolongado en un procedimiento administrativo configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la Convención y, que a fin de desvirtuar tal desenlace, el Estado debe probar que la demora del proceso se originó en la complejidad del caso o en la conducta de las partes.³³

No obstante, la misma Corte Interamericana ha señalado que sobrepasar los 5 años desde el momento en que se inicia el proceso se considera un tiempo injustificado de dilación de un caso judicial.³⁴

De la mano al acceso a la justicia, en diversas disposiciones de los tratados antes citados se reconocen las garantías mínimas que dicho acceso debe cumplir para que sea efectivo y respetuoso de la dignidad de la persona.

En su conjunto, estas normativas conforman el **debido proceso**, el cual es entendido como el conjunto de condiciones y requisitos tanto jurídicas como procesales que

³¹ Pactos Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), art. 14

³² Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

³³ CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

³⁴ Carmona Tinoco, "Los estándares del acceso a la justicia y del debido proceso en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos".

sobre una persona.³⁵ Es decir, para que una autoridad pueda afectar a un particular en sus derechos, tal acto de afectación en principio debe estar precedido de un procedimiento en el que se oiga previamente al afectado, en defensa de sus derechos, dándole a conocer todos los elementos del caso en forma completa, clara y abierta y dándole también una oportunidad razonable, según las circunstancias del caso, para probar y alegar lo que a su derecho convenga³⁶. En ese sentido, para el poder Judicial Federal las formalidades esenciales del procedimiento son: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y, 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.³⁷

Resta decir que las certezas que otorga a las personas el debido proceso es la base para una actuación judicial efectiva.³⁸ Este sólo puede considerarse cumplido si se respetan todos sus elementos en conjunto, así como cada una de ellas por separado.³⁹

El artículo 1º constitucional reconoce las disposiciones de los tratados en derechos humanos a los que México se ha adherido para todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. En tanto los tratados en los que se desarrollan disposiciones relativas al acceso a la justicia y el debido proceso han sido ratificados por México, se deduce que los estándares aquí descritos deben ser aplicados no solamente para los ciudadanos/as sino también para extranjeros/as que se encuentran en el país.

En este sentido, la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte IDH apela al principio de no discriminación y al derecho a la protección igualitaria y efectiva ante la ley al considerar que *“El debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio”*.⁴⁰

En todo el PAM se deberán garantizar y respetar el derecho a solicitar y recibir asilo y el principio de no devolución, así como el acceso a la justicia y el debido proceso de las personas en contextos de migración internacional en donde el derecho a contar con representación legal gratuita, tener información en un idioma que conozcan y entiendan, comunicación con su consulado si así lo desean y a la comunicación con familiares o personas de su confianza sean efectivos.

³⁵ Héctor Fix-Zamudio, “Debido proceso legal”, *Diccionario Jurídico Mexicano* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, 1983)

³⁶ SCJN. “Tesis asilada 254207. Debido proceso legal.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 15 de octubre de 1975.

³⁷ SCJN. “Tesis P./J. 47/95 Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1995. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=200234&Clase=DetalleTesisBL>.

³⁸ Cipriano Gómez Lara, “El debido proceso como derecho humano”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, ed. Marta Morineau Iduarte, 1ª ed., vol. II (Ciudad de México: UNAM, 2006), 341–58.

³⁹ Carmona Tinoco, “Los estándares del acceso a la justicia y del debido proceso en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”.

⁴⁰ Corte IDH, «Opinión consultiva. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados» (Organización de los Estados Americanos, 17 de septiembre de 2003).

Un tema que preocupa al GTPM es el de la privación de libertad por motivos migratorios, del cual se ha realizado un análisis del marco jurídico internacional que limita su aplicación.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala derechos que deben garantizarse en los centros de detención para personas migrantes. Algunos de ellos la igualdad (art. 3), el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11), y el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12).

Por su parte, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes existen diversas normas aplicables a personas migrantes en detención, como el artículo 7 del PIDCP, interpretado conjuntamente con el artículo 10 del mismo Pacto y el artículo 5 de la Convención Americana. Estos instrumentos establecen que:

- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.
- Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, y
- Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Estos artículos han sido interpretados tanto por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y ambas coinciden en que son aplicables a las detenciones de personas migrantes.⁴¹

Según la jurisprudencia surgida de la interpretación realizada por las instancias internacionales, los estándares mínimos que deben existir en los centros de detención para migrantes son:

- Acceso a una sana alimentación y acceso a agua suficiente y salubre para atender a sus necesidades;

⁴¹ Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (Corte IDH el 24 de octubre de 2012); Caso Vélez Looer Vs Panamá (Corte IDH el 23 de noviembre de 2010); Comité de Derechos Humanos, Comunicación No 900/1999 : C vs Australia., No. CCPR/C/76/D/900/1999 (el 13 de noviembre de 2002).

- Atención médica cuando sea necesaria por parte de la persona migrante;
- Un ambiente sano de recreación;
- Se debe de procurar la salud mental y física de las personas migrantes; y
- Deben de recibir toda la asistencia legal necesaria durante su proceso, ya sea de regularización o deportación.

Respecto a los estándares nacionales mínimos de las condiciones de detención, la LM no profundiza sobre éstas en las personas migrantes y el Reglamento de la Ley de Migración tampoco considera este rubro en particular, aunque sí establece los derechos y condiciones de infraestructura de las Estaciones Migratorias.

Ahora bien, aparte de lo señalado en la LM ⁴² y el RLM ⁴³, existen las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración que contienen los estándares mínimos de condiciones de detención y establecen principalmente lo siguiente:

- Actividades recreativas, 3 alimentos al día, aseo personal y el derecho a recibir visitas y a realizar llamadas (artículo 7);
- Las personas migrantes que lleguen a estar en una estación migratoria o estancia provisional serán registradas y se les permitirá tener asistencia legal por medio de un representante (artículo 14 y 15), con el cual se podrán comunicar las veces que sean necesarias, al igual que con su consulado. Este representante deberá verificar las condiciones en las que se encuentra la persona migrante. De la misma forma, sus pertenencias deben ser guardadas, inventariadas y regresadas una vez que se defina su estatus (artículo 20). Todos sus derechos deberán constar por escrito en diversos idiomas con el fin de que las personas migrantes puedan conocerlos (artículo 21);
- Del mismo modo, las personas migrantes deberán tener objetos básicos necesarios como cobijas, colchonetas, instrumentos de higiene personal y atención alimenticia especializada a niños y niñas, adolescentes, personas mayores y mujeres embarazadas (artículo 22);

⁴² Ley de Migración, artículos 68, 99, 106, 107, 108, 109, 110, 111.

⁴³ Reglamento de la Ley de Migración, artículos 12, 180 fracción V, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239.

Finalmente, los principios, derechos y reglas de actuación para personas migrantes o sujetas de protección internacional en un proceso jurisdiccional, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁴, fijan directrices para las condiciones de detención. Entre éstas se encuentran:

- No devolver a las personas solicitantes de asilo, refugiadas o beneficiarias de protección complementaria a un lugar donde su vida o libertad corra peligro a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social u opiniones políticas; no impedir que las personas busquen protección en un país y no negar el acceso al territorio a personas que huyen de la persecución, y permitir la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado⁴⁵.
- No re victimización o victimización secundaria; que implica considerar que las personas migrantes y sujetas de protección internacional pueden haber sido víctimas, testigos u ofendidos de algún delito, por lo que se debe evitar la solicitud reiterada e inoficiosa de declaraciones de los hechos, e interrogatorios inquisitivos⁴⁶.

b. Estado que guardan los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso de las personas migrantes en México en las distintas etapas del PAM.

El debido proceso y el acceso a la justicia de personas en contextos de migración internacional en México son derechos que el Estado no ha garantizado debidamente. Algunas organizaciones del GTPM han documentado y evidenciado cómo las normas, desde la Constitución, tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, Ley y Reglamento de Migración, no son cumplidas por las autoridades. Desde las acciones de revisión migratoria hasta la detención y deportación, se violan derechos y no se les otorga un proceso judicial y/o administrativo que cumpla con los estándares procesales.

⁴⁴ SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional*. Ciudad de México: SCJN, 2015.

⁴⁵ Artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951). Artículos 5 y 6 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LSRyPC). Artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes. Artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Artículo 22, inciso 8 de la CADH.

⁴⁶ Artículo 1 de la CPEUM. Artículo 45 de la Ley para la Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNN-NA). Artículos 1, 7, 12 de la Ley General de Víctimas. Capítulo III, Sección tercera y cuarta de las Reglas de Brasilia.

Según la legislación, el INM es el encargado de definir la situación de las personas migrantes desde el momento de la detención, pero se han documentado casos en los que otras autoridades que no son competentes para detener a personas migrantes lo hacen. El artículo 96⁴⁷ de la LM permite a otras autoridades auxiliar al INM cuando éste lo solicite sin otorgarles de manera independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. La falta de claridad en la competencia de las autoridades lleva a abusos, faltas en el cumplimiento de la ley y a que el debido proceso no sea respetado.

En especial, en la LM se hace mención a la Policía Federal (PF) como autoridad auxiliar en los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario. En el artículo 70 del RLM se establece que la PF sólo podrá actuar en actos de control, verificación y revisión migratoria a solicitud expresa del INM⁴⁸.

No obstante, al igual que en otros temas de la LM, hay en esta materia una falta de coordinación entre autoridades y continúa pendiente la homologación legislativa. En la práctica, la PF lleva a cabo funciones de control migratorio que no le corresponden conforme a la LM. Para evitarlo, debe revisarse la Ley de la Policía Federal⁴⁹ y establecer claramente que su participación en dichos actos debe hacerse a solicitud expresa del INM y que no pueden realizarse de manera independiente.

Asimismo, se han documentado casos en los que las personas migrantes cuentan con documentos de estancia y éstos no son reconocidos por agentes migratorios que se encuentran en control fronterizo, argumentando a "simple vista" falsedad en los documentos.

En lo referente a operativos en temas migratorios, existe un alto nivel de discriminación hacia las personas migrantes, ya que estos operativos tienen como único propósito revisar la situación migratoria de las personas, pero no se hace ningún tipo de chequeo o revisión para verificar que se estén respetando los derechos de las personas (incluyendo derechos laborales, salud, etc.). Aunque en la práctica sucede, los actos de verificación y revisión no deben basarse en criterios discrecionales o discriminatorios. Asimismo, al realizarse, debe haber un pleno respeto a los derechos humanos de las personas involucradas.

⁴⁷ Artículo 96. "Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria."

⁴⁸ Artículo 70. "En términos de lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley, la Policía Federal sólo actuará a solicitud expresa del Instituto, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. En estas actuaciones, las autoridades deberán respetar los principios establecidos en el artículo 22 de la Ley."

⁴⁹ Artículo 8 de la Ley de Policía Federal sobre atribuciones y obligaciones.



2. Detención /Privación de Libertad.

De acuerdo con cifras de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, desde el año 2011 (fecha en la que entró en vigor la actual Ley de Migración) se han registrado 966,656 eventos de personas presentadas en las estaciones migratorias. Del mes de enero a octubre del 2018 se llevaron a cabo 118,266 superando los años 2011, 2012, 2013 y el año pasado en dicho periodo.

Tabla 3. Eventos de detención/privación de libertad de personas migrantes en:

Año	Número de eventos.
2011	66,583
2012	88,506
2013	86,298
2014	127,149
2015	198,141
2016	186,216
2017	95,497
2018 (Enero a octubre)	118,266
Total	966,656

Fuente. Elaboración propia con estadísticas de la Unidad de Política Migratoria.

En el proceso de detención migratoria /privación de libertad, las organizaciones de sociedad civil hemos denunciado que el uso de eufemismos en la LM contribuye a perpetuar las violaciones a derechos humanos, ya que se enmascaran actos violatorios como es la privación de libertad con términos como el "alojamiento" cuya repercusión tiene efectos tanto en la condición jurídica, como en la salud física y mental de las personas.

La privación de la libertad de las personas migrantes (denominada alojamiento en la LM) conlleva violaciones a los derechos humanos y no cumple con estándares mínimos de debido proceso y protección judicial. De igual forma que existe una presunción de inocencia, la legislación y práctica migratorias no respetan el principio de presunción de libertad para las personas migrantes. Por el contrario, las personas migrantes son privadas de la libertad de manera obligatoria y automática por carecer de una situación migratoria regular. Ello, sin llevar a cabo una evaluación de la necesidad, excepcionalidad y proporcionalidad de la detención en consideración a las circunstancias específicas del caso, ni valorar la aplicación de alternativas que resulten menos gravosas que la detención.

Sólo mediante la evaluación caso por caso de la necesidad de la detención y la efectiva aplicación de medidas alternativas a la detención es posible erradicar la detención arbitraria de las personas migrantes y garantizar el respeto a su derecho de libertad personal y de movimiento con independencia de su origen nacional o situación migratoria.

A pesar de lo establecido en la normatividad (internacional y nacional) mencionada anteriormente, y en la jurisprudencia, diversas organizaciones de la sociedad civil, órganos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han documentado numerosas irregularidades y violaciones sistemáticas y sistémicas a los derechos al interior de los centros de detención para migrantes existentes en México.

El informe más reciente representa lo que por muchos años organizaciones de sociedad civil han denunciado, elaborado por el Consejo Ciudadano del INM el cual es una figura consultiva del Instituto, conformado por organizaciones de la sociedad civil y autoridades con la finalidad de hacer propuestas a favor de las personas migrantes en México. Resultado de un proceso de monitoreo llevado a cabo en el año 2016 a 17 estaciones migratorias y estancias provisionales; la revisión de más de 150 documentos y registros de los centros; y entrevistas con detenidos, autoridades de inmigración y el personal que trabaja en las estaciones, en el informe realizado y publicado, se confirma que la política migratoria en México está orientada prioritariamente a la detección, detención y deportación de migrantes, sin considerar sus derechos humanos y garantías jurídicas.⁵⁰

Algunas de las situaciones documentadas son:

1. Falta de información adecuada sobre el PAM, provocando el limitado o nulo entendimiento de su situación jurídica.
2. No cuentan con acceso a un traductor durante todo el PAM, que en ocasiones llegan a necesitar por no hablar español.
3. La comunicación desde las estaciones migratorias es escasa o nula debido a que el servicio continuo no les es proporcionado, se les niega o bien no se proporciona gratuitamente. Esta situación impacta no sólo a su derecho a la comunicación con familiares o para su acompañamiento legal, sino que familiares muchas veces desconocen de su paradero particularmente cuando éstas se encuentran en estaciones migratorias y estancias provisionales, si bien las representaciones consulares reciben listados de las personas detenidas, ello no se

⁵⁰ WOLA, "El Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración expone las duras realidades que enfrentan los migrantes en México", WOLA, el 2 de octubre de 2017, <https://www.wola.org/es/2017/10/consejo-ciudadano-del-instituto-nacional-de-migracion-expone-duras-realidades-que-enfrentan-los-migrantes-en-mexico/>.

traduce en dar aviso a los familiares que no saben sobre el paradero de las personas a quienes buscan.

4. Privación prolongada de la libertad en caso de que la persona migrante decida interponer un recurso administrativo y judicial, lo cual inhibe la voluntad de las personas migrantes para iniciar o continuar con el ejercicio de su derecho a la defensa, la justicia y protección judicial, particularmente, frente a determinaciones de la autoridad migratoria.
5. Acoso o malos tratos por parte de las autoridades migratorias para que se desistan de la interposición de recursos judiciales o de ejercer su derecho al asilo.
6. Abusos de las autoridades mediante la puesta en marcha de medidas de castigo en cuartos en condiciones deplorables en los que se encierran a las personas que hayan tenido alguna falta o mal comportamiento.
7. Usualmente, la notificación al consulado del cual es nacional la persona extranjera se realiza poco antes de que las personas sean deportadas, es decir, este acto no es previo a llegar al último punto de detención sino hasta que se llega a éste, en consecuencia, la protección no es expedita⁵¹ y repercute en la posibilidad que pueden tener las personas migrantes para recibir algún tipo de asesoría y de ayuda humanitaria.⁵²
8. Nulas y/o limitadas condiciones físicas y de infraestructura, en donde las personas han denunciado sanitarios sucios, fugas de agua provocando encharcamientos, falta de higiene en colchonetas y ropa de cama (cuando las hay), comida en mal estado o que no contempla dietas especiales bien sea por salud, o religión, atención médica limitada pero no a padecimientos con mayores repercusiones y/o necesidades, nula atención a la salud mental y en general malas condiciones de "alojamiento".

⁵¹ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., "Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas" (Tapachula, Chiapas, 2013).

⁵² Respecto a la protección consular, de acuerdo con el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, "[...] los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales [...] los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos; [...] las autoridades [...] del Estado receptor deberán informar sin retraso [...] si un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido [...]. Cualquier comunicación [...] será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades."

Un factor adicional para tomar en cuenta en esta etapa del PAM son las dificultades para ingresar a un centro de detención migratoria por parte de familiares o defensores/as de los derechos de personas migrantes. A pesar de que este acceso se encuentra en la regulación tanto nacional como internacional, el proceso de admisión en la realidad se dificulta debido a la falta de capacitación y corrupción de los agentes migratorios y la negativa de la autoridad migratoria a conceder la entrada, alegando “razones de seguridad nacional”.

Como podemos observar, el debido proceso y el acceso a la justicia en esta etapa del PAM no se cumple, dejando a las personas migrantes y solicitantes de protección internacional detenidas en estaciones migratorias en mayor situación de vulnerabilidad y propiciando abusos de las autoridades y afectaciones en su salud tanto física como mental.

3. Retorno asistido y deportación.

Como ya se ha mencionado en el apartado descriptivo de las etapas del PAM, el acto seguido a la privación de libertad de personas en contextos de migración internacional es la puesta en marcha de acciones por parte del INM para regresar a las personas a sus lugares de origen.

De 2011 a octubre del 2018, la Unidad de Política Migratoria registró un total de 847,581 eventos, de los cuales el 91% fueron eventos de retorno asistido y el 9% de deportación.

Tabla 4. Eventos de retorno asistido y deportación de personas migrantes desde México.

Año	Retorno asistido	Deportación	Total
2011	53,269	7,933	61,202
2012	75,108	4,535	79,643
2013	78,368	2,534	80,902
2014	105,925	1,889	107,814
2015	177,615	3,548	181,163
2016	156,347	3,525	159,872
2017	76,405	3,948	80,353
2018 (Enero a octubre)	93,999	2,633	96,632
Total	817,036	30,545	847,581

Fuente. Elaboración propia con estadísticas de la Unidad de Política Migratoria

En la documentación realizada por las organizaciones que hacen monitoreo de las estaciones migratorias, reportan que las personas migrantes no cuentan con información suficiente sobre lo que implican ambos procesos.

En el caso del retorno asistido, esta práctica ha sido cuestionada ya que no necesariamente las personas desean regresar a sus lugares de origen, sino que la privación de libertad y las condiciones de las mismas hacen que soliciten su retorno. Por tanto, las dos figuras cumplen un solo cometido, sacar del país a las personas que no cuenten con un documento de estancia o que no puedan acceder a uno, debido a diversas circunstancias que se relatarán en el apartado relativo a la regularización migratoria.

Además de la falta de información sobre las implicaciones de ambas figuras, no se les informa con exactitud el día, hora y condiciones materiales en las que serán regresadas a sus países, ni tampoco los lugares a los que llegarán. La incertidumbre de esta situación se agrava cuando las personas viven lejos del lugar en donde son deportadas, ya que deben pagar transporte, alimentación y muchas veces alojamiento antes de poder llegar a sus lugares de residencia habitual.

Lo anterior, a pesar de que México ha suscrito los Memorándums de Entendimiento con los *Gobiernos de Centroamérica para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura* en donde se establecen procedimientos logísticos para la repatriación de personas⁵³. Es decir, no se muestra voluntad política ni de atención hacia quienes serán deportadas.

Un factor importante a mencionar es que, muchas de las deportaciones se realizan sin llevar a cabo una identificación apropiada de las personas sobre su temor de regresar a sus países de origen, violentando el derecho a solicitar y recibir asilo; o algunas ocasiones la situación de encierro y las condiciones insalubres y de hacinamiento hacen que las personas a pesar de tener miedo de regresar a sus países de origen, deciden inclusive aceptar el retorno asistido.

Esta situación se puede deducir conociendo que las causas estructurales como la pobreza, la marginación y la violencia no necesariamente han cambiado en estos años, sino por el contrario, el Estado de derecho en países de Centroamérica se han agravado resultado además de una inestabilidad económica y política. Ejemplo de ello el siguiente cuadro comparativo que hace referencia al número de personas detenidas en estaciones migratorias y el porcentaje de eventos de deportación por año desde la entrada en vigor de la LM.

⁵³ Memorandum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre.", el 28 de junio de 2005, http://www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_migratorios/docs/legislacion/MEM1.pdf.

Tabla 5. Porcentaje de eventos de personas migrantes detenidos/deportados desde México.

Año	Eventos de detención	Eventos de deportación	Total en porcentaje
2011	66,583	61,202	91%
2012	88,506	79,643	90%
2013	86,298	80,902	94%
2014	127,149	107,814	85%
2015	198,141	181,163	91%
2016	186,216	159,872	86%
2017	95,497	80,353	84%
2018 (Enero a octubre)	118,266	96,632	82%
Total	966,656	847,581	87%

Fuente. Elaboración propia con estadísticas de la Unidad de Política Migratoria

4. Regularización migratoria.

A pesar de que la actual LM y su reglamento cuenta con disposiciones para que las personas que se encuentren en territorio mexicano o fuera de él puedan acceder a un permiso para ingresar o permanecer en México, éstas no han sido suficientes, por ello organizaciones de sociedad civil han impulsado la puesta en marcha de Programas Temporales de Regularización Migratoria (PTRM), cuyo objetivo es disminuir el número de casos de personas que no cuentan con un documento migratorio o éste no se encuentra vigente.

En el último PTRM de 2017, de acuerdo con el Consejo Ciudadano del INM se ingresaron a trámite 36,373 solicitudes, de las cuales el 78% se resolvieron de manera positiva. Sin embargo, cuando estos programas no están vigentes continúan procedimientos inaccesibles, inasequibles, y con actos discrecionales que algunas delegaciones del INM establecen sin que necesariamente sean parte del marco normativo.

Estos obstáculos que limitan o imposibilitan que las personas puedan tener un documento de regular estancia. En la LM, su Reglamento y disposiciones administrativas se establecen procesos y requerimientos que son regresivos e inaccesibles para tramitar la mayoría de las condiciones de estancia. La regularización implica pago de derechos y, en algunos casos, multas por incumplir los requisitos impuestos por migración, esto afecta a personas y sobre todo a familias que buscan regularse ya

que difícilmente pueden cubrir la cantidad de dinero necesaria ⁵⁴.

En consecuencia, en un gran número de casos, abandonan su proceso de regularización y ello conlleva a que permanezcan irregularmente.

También en algunas delegaciones del INM se reproducen malas prácticas en las que se solicitan requisitos adicionales a los establecidos en la normatividad aplicable sin fundamento alguno. Además, si una persona busca regularización por trabajo, la persona o empresa que le emplea tiene que estar registrada en el INM, excluyendo la posibilidad de regularización a personas insertas en el mercado informal.

Para poder corregir las fallas sistemáticas del proceso de regularización se debe evitar la criminalización de la migración, así como simplificar y agilizar los procedimientos para ingresar de manera regular al territorio mexicano. Con esto se busca que las personas migrantes tengan acceso a sus derechos, así como facilitar la posibilidad de denunciar abusos y terminar con la situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan por su condición migratoria.

Actualmente, el mecanismo legal para la asignación de visas humanitarias está contenido en los artículos 62 y 63 del Reglamento de la LM. No obstante, el mecanismo establecido no es suficiente para erradicar y evitar las prácticas de discrecionalidad, corrupción y parcialidad que prevalecen en el actuar de algunos funcionarios públicos del INM.

Por otro lado, existe un círculo vicioso para las personas migrantes que quieren residir y trabajar en el país de manera regular; ya que la autoridad migratoria solicita como requisito para otorgar un documento migratorio el Registro Federal de Contribuyentes, a la vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicita para otorgar dicho Registro el documento que compruebe la legal estancia de la persona.

Al respecto, el INM no debería pedir este requisito no sólo por el impedimento que implica, sino porque no es una autoridad competente en la materia.

⁵⁴ Artículo 22 de la Ley Federal de Derechos. Trámites 8, 9 y 10 de los LINEAMIENTOS generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.



c. Posicionamiento del GTPM en materia de Acceso a la Justicia y Debido Proceso.

Sobre la **verificación migratoria**, el GTPM insta a modificaciones en diversos artículos y disposiciones legislativas de la LM y su reglamento para que:

- √ El INM realice funciones únicamente de control migratorio en los puntos de internación como son aeropuertos y fronteras, y eliminar la facultad que tiene para la revisión y verificación migratoria en tanto que este tipo de actos violentan el derecho a la libre circulación y en la práctica han permitido que actos discrecionales y violatorios a derechos humanos se lleven a cabo.
- √ Los controles migratorios sean una facultad exclusiva del INM con el propósito de que el mismo tenga un mejor control y coordinación, así como evitar los abusos a los que puede llevar que otras autoridades se involucren.
- √ La veracidad de los documentos que presentan las personas migrantes para internarse a territorio mexicano se debe comprobar mediante procedimientos profesionales y científicos que eliminen actos de discrecionalidad y corrupción.
- √ En los actos de verificación y revisión migratoria no se implementen acciones discriminatorias basadas en rasgos físicos.
- √ Regular con claridad los responsables, causales y procedimientos en relación a la instauración, consulta y eliminación de alertas migratorias.

Sobre la **detención/privación de libertad**, el GTPM considera pertinentes modificaciones a diversos artículos y disposiciones legislativas de la LM y su reglamento para que:

- √ Se eliminen todo tipo de eufemismos en el PAM, particularmente en la detención/privación de libertad de personas por su condición migratoria.
- √ La privación de libertad sea una excepción y no una regla, y que antes de ponerla en marcha se lleven a cabo procedimientos para determinar la necesidad, excepcionalidad y proporcionalidad, y evaluar de manera particular todos los casos.

- √ La puesta en marcha de medidas alternativas a la detención viables y reguladas en su correspondiente procedimiento, en especial para personas en situación de vulnerabilidad, conforme a sus circunstancias particulares, y con apoyo de albergues, organizaciones de sociedad civil y centros de atención social.
- √ Mientras se logra la no detención o privación de libertad por cuestiones migratorias, en las estaciones migratorias y lugares habilitados se respeten los derechos de debido proceso como son el derecho a la información durante todo el PAM, derecho a la protección consular, a contar con un abogado y/o persona de su confianza, a la comunicación con el exterior, a formular peticiones o quejas sin que existan repercusiones, no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de condiciones materiales para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y respetuosa de diversas religiones y creencias, vivienda digna y segura, atención médica a salud física y mental, entre otros.
- √ Se elimine de manera expedita la privación de libertad de grupos en situación de mayor vulnerabilidad o riesgo, como lo son niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas indígenas, víctimas de delitos y graves violaciones de derechos humanos y personas sujetas de protección internacional.
- √ Se eliminen los obstáculos que impiden a organizaciones y entidades independientes realizar monitoreo de las condiciones de detención, así como la accesibilidad para acompañar de manera integral casos de personas en mayores condiciones de vulnerabilidad y de víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos.

Sobre el **retorno asistido y deportación**, el GTPM señala cambios necesarios en diversos artículos y disposiciones legislativas de la Ley de Migración y su reglamento para que:

- √ Se eliminen los eufemismos de actos que pudieran tener procedimientos administrativos propios o inclusive actos violatorios a los derechos humanos.
- √ Derogación o en su caso reglamentación del artículo 33 Constitucional para eliminar la figura de expulsión del marco normativo ya que en los términos en los que se encuentra actualmente violenta el derecho a la justicia y al debido proceso.

- ✓ Previo al comienzo del proceso de deportación, se garantice el derecho a solicitar y recibir asilo y se lleven a cabo procedimientos especiales para personas migrantes con mayores condiciones de vulnerabilidad.
- ✓ Los derechos de debido proceso como es el de la información expedita, acceso a la representación legal, en su caso a la representación consular, a un intérprete o traductor durante todo el proceso, sean respetadas con cabalidad, así como garantizar el debido proceso en los casos de personas con alertas migratorias.
- ✓ Garantizar principios como el de la No Devolución que asegura, entre otras cosas, la vida y seguridad de las personas que tengan miedo a regresar a su país y que se puedan quedar en territorio mexicano de acuerdo a lo que establece la ley y el reglamento en la materia.
- ✓ Se aseguren que todas las personas que sean regresadas a sus países de origen, además de no correr riesgo en su vida y seguridad, tengan información adecuada sobre los días y horarios en los que se llevan a cabo las deportaciones, y consecuente recepción en los puntos de entrega.

Sobre la **regularización migratoria**, el GTPM considera modificaciones a diversos artículos y disposiciones legislativas de la LM y su reglamento para que:

- ✓ Las personas migrantes que deseen ingresar a territorio mexicano puedan solicitar un documento que les autorice su internación, y los requisitos, criterios y procedimientos deben tomar en cuenta entre otros principios el de la legalidad y la inocencia.
- ✓ Los requisitos y trámites para la regularización migratoria en México deben ser claros, accesibles y de bajo costo incentivando la migración documentada.
- ✓ El trabajo independiente sea reconocido como una condición para que habilite obtener la residencia con permiso para trabajar.
- ✓ Se debe esclarecer y regular el procedimiento por el cual se decide el otorgamiento de documentos de visitante por razones humanitarias.
- ✓ Se debe garantizar que el acceso y goce de derechos, incluso de las personas documentadas, no se vea obstaculizado por otro tipo de documentos como el CURP, al que no todas las personas tienen acceso.

VI. RETOS DE LA POLÍTICA DE ESTADO EN MÉXICO EN MATERIA DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL.

A pesar de los avances en marcos normativos y políticas públicas sobre derechos humanos y migración, como fue la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y la promulgación de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y sus respectivos reglamentos, aún existen dos retos centrales en su aplicación.

Por un lado, la política migratoria de México debe plantear marcos normativos y políticas públicas con perspectiva de seguridad humana que garanticen los derechos humanos de las personas en diferentes contextos de movilidad y de sus familiares. Entre otras cosas, eliminando la detención de personas migrantes en estaciones migratorias como práctica generalizada, así como la deportación expedita sin la evaluación individual de cada caso que permita identificar necesidades de protección debido a las circunstancias por las que las personas emigraron o la ponderación de los derechos sociales como el derecho humano al trabajo, la seguridad social, salud, vivienda, entre otros.

Por otro lado, cada Secretaría de Estado y entidad en los tres niveles de gobierno deberá cumplir con su mandato de respeto a los DH de las personas migrantes partiendo del principio de no discriminación, y el Instituto Nacional de Migración (INM) debería ser una entidad que opere los procedimientos administrativos de manera eficiente y con apego irrestricto a los derechos humanos.⁵⁵

En términos generales, esto significa:

- Diseñar y poner en marcha una Política de Estado, que apueste a la seguridad humana, asegurando la parte programática que permita contribuir a garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de personas en contextos de migración internacional en México.
- Armonizar el marco normativo en México a nivel federal y estatal, bajo los más altos estándares de protección a los derechos humanos, tomando en cuenta diversas recomendaciones de órganos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Diseñar de la mano con sociedad civil, agencias de Naciones Unidas y Organismos Públicos de Derechos Humanos, mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia.
- Garantizar el acceso a la justicia a personas víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos y el establecimiento de garantías de no repetición.

⁵⁵ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria et al *Diálogo con la Sociedad Civil para la Construcción de la Agenda Legislativa en Materia de Movilidad Humana en la LXIV Legislatura. Sistematización de propuestas al Poder Legislativo (Cámara de Diputados)*. México. 23 de noviembre. p.p. 4

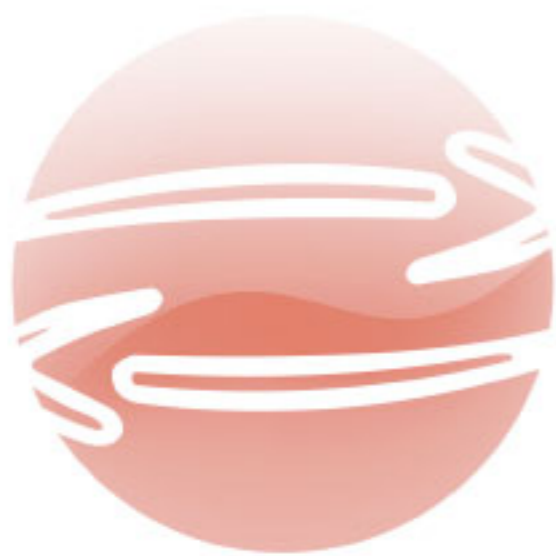
Esta obra se terminó de imprimir en enero del 2019, en la Ciudad de México.
Tiraje: 1,000 ejemplares.

Se permite la reproducción parcial o total de esta obra siempre y cuando sea
para fines libres de lucro y se cite la fuente.

El GTPM está conformado por:



A Transnational Vision Rooted In Community



Red por los Derechos de la Infancia en México



A título individual:

Manuel Ángel Castillo García / Elba Coria / Brenda Valdés / Leticia Calderón Chelius