



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

**“LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ASEGURAMIENTO
EN LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA:
EL CASO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS DE
CHIAPAS Y DEL DISTRITO FEDERAL,
DE 2002 A 2009”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN

ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

FATIMA GUADALUPE MAZÚ SIFUENTES



TUTORA:

DOCTORA ARIADNA ESTÉVEZ LÓPEZ

MÉXICO

NOVIEMBRE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México por acogerme nuevamente en su seno.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por brindarme el apoyo para realizar mis estudios y esta investigación.

Al Espacio Común de Educación Superior por apoyarme para llevar a cabo la estancia semestral en la Universidad Autónoma de Chiapas, fundamental para la elaboración del presente trabajo.

A la Maestría en Derecho con Formación en Derecho Constitucional y Amparo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas por abrirme sus puertas y permitirme vivir una experiencia maravillosa.

A la Dra. Ariadna Estévez López por su guía, tiempo, paciencia, confianza, comprensión, apoyo, aliento y sus comentarios sin los cuales la culminación de este trabajo hubiera sido imposible. ¡Muchísimas gracias por todo Ariadna, este esfuerzo es también tuyo!

A la Dra. Genoveva Roldán Dávila, Dra. Cecilia Imaz Bayona, Dra. Lourdes Sánchez Mendoza y Mtra. Paz Consuelo Márquez Padilla, por sus atenciones, su tiempo y observaciones que me guiaron en el desarrollo de la investigación.

Al Mtro. Alfonso Sánchez Mugica, Mtro. Carlos Hernández Alcantara, Mtra. Verónica Camero Medina, Ing. Norma Sánchez Morales y Dra. Guadalupe Cordero Pinto por su invaluable apoyo.

A Guillermo Rondero, Juan de Dios García Davish, Luis P. Sandoval Muñoz, Norma A. Cuellar Díaz, Conrado Espinoza Villalobos y Guadalupe Peña Trigueros por cruzarse en mi camino y ayudarme desinteresadamente.

En especial al Cónsul Néstor Cuellar, Cónsul José Armando Pineda, Cónsul Fredy Salvador Cárdenas, Cónsul José Alberto Figueroa, Tercer Secretario Héctor Ramiro Sipac, Cónsul Eduardo Benjamín Rodríguez, María de los Ángeles Murillo, Héctor Pérez, Luis Flores, Rubí Escamilla, Helene Legoff, José Ramón Córdoba, Óscar Arredondo, Miriam Quiñonez, Diana Martínez, Rosalba Rivera, Felipe Solís, Alejandro Solalinde, Heymán Vázquez, Flor María Rigoni, Irmí Pundt y Jordán Matus Sánchez por sus finísimas atenciones, su tiempo y compartir sus experiencias, que se convirtieron en oro molido el cual no tengo como pagar más que con esto.

Para las dos mujeres hermosas con quienes he compartido alegrías y tristezas,
logros y descalabros. Ustedes son mi fortaleza, gracias por creer...

“Urge valorar al ser humano; declararnos a favor de él en todo lo que hagamos, negarnos a dañarlo; hacer bien las cosas, servir con alegría”.

Alejandro Solalinde Guerra

Índice	6
Introducción	8
Capítulo I. Migración Indocumentada en México	14
1.1. Aproximaciones Teóricas para el Estudio de la Migración	15
1.2. La Migración desde las Relaciones Internacionales	27
1.3. Migración Indocumentada en México	34
Capítulo II. Fundamento Legal Internacional y Nacional en materia de Aseguramiento	46
2.1. Legislación Internacional Universal	50
2.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos	51
2.1.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	53
2.1.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	54
2.1.4. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	56
2.1.5. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	58
2.1.6. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	61
2.1.7. Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven	62
2.1.8. Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión	64
2.1.9. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	67
2.1.10. Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad	69
2.2. Legislación Internacional Regional	75
2.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos	75
2.2.2. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	77
2.2.3. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas	79

2.3.	Legislación Nacional	85
2.3.1.	Ley General de Población	86
2.3.2.	Reglamento de la Ley General de Población	87
2.3.3.	Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración	88
 Capítulo III. El Aseguramiento en la Política Migratoria Mexicana		97
3.1.	Una Visión Panorámica	97
3.2.	El Aseguramiento en la Política Migratoria Mexicana	113
 Capítulo IV. Los Derechos Humanos y el Aseguramiento: El caso de las Estaciones Migratorias de Chiapas y el Distrito Federal		133
4.1.	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas	135
4.1.1.	Derecho a la seguridad personal	136
4.1.2.	Derecho a condiciones dignas de detención	142
4.1.3.	Derecho al debido proceso	143
4.1.4.	Derecho a la salud	148
4.1.5.	Derecho a no ser sometido a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes	151
4.2.	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	154
4.2.1.	Derecho a la seguridad personal	155
4.2.2.	Derecho a condiciones dignas de detención	161
4.2.3.	Derecho al debido proceso	162
4.2.4.	Derecho a la salud	168
4.2.5.	Derecho a no ser sometido a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes	172
 Reflexiones finales		184
 Fuentes de información		192

Introducción

En México, la cuestión migratoria es trascendental, ya que el país además de ser un Estado expulsor de migrantes, es utilizado como territorio de tránsito y -en algunos casos- como receptor de los mismos; por lo tanto, la política migratoria debería desempeñar un papel de primer plano. Sin embargo, en la práctica, es posible identificar ciertas deficiencias, sobre todo en lo tocante a los retos que conllevan los desplazamientos irregulares a través de su territorio. En ese renglón de la política migratoria es posible identificar distintas etapas, a saber: la intercepción, detención y la expulsión de los migrantes indocumentados. Aun cuando cada parte del proceso da cabida a la elaboración de estudios que aborden los diferentes elementos que se presentan en su interior -siendo todos igualmente significativos-, a fin de delimitar el campo de observación de la presente investigación, únicamente se hará referencia a la detención de migrantes que se lleva a cabo en las estaciones migratorias.

De acuerdo a las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, éstas se definen como las “instalaciones físicas que establece la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, para alojar temporalmente a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, deban ser expulsados o repatriados”.¹ Ello, siguiendo lo estipulado en la Ley General de Población y su Reglamento, como medida de aseguramiento,² que se entiende, según el Manual de Procedimientos de Control y Verificación Migratoria, como la “medida administrativa utilizada en uso de sus facultades por la autoridad migratoria hasta en tanto se resuelve la situación migratoria de un extranjero”.³ Es decir, las estaciones migratorias son, básicamente, los lugares a los que se conduce a los migrantes indocumentados que son detectados, a lo largo del territorio mexicano, para que permanezcan ahí

¹ Artículo 2, fracción VI.

² Artículo 71 de la Ley General de Población y artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población.

³ Secretaría de Gobernación, Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria, México, 2006, p. 91.

en tanto son devueltos a sus países de origen. Ahora bien, debe quedar claro que cuando los extranjeros se encuentran en las estaciones migratorias están sometidos a una forma de detención porque no pueden entrar o salir del inmueble y se encuentran bajo la vigilancia de la autoridad migratoria; sin embargo, no se trata de un castigo o pena corporal porque el ingreso y tránsito por el país sin los documentos requeridos son infracciones administrativas, no delitos. Es por ello que Instituto Nacional de Migración (INM), denomina en su marco jurídico a esta forma de detención “aseguramiento” y a quienes son objeto de la misma “asegurados”; por ese motivo, esa será la terminología empleada a lo largo de la presente investigación aun cuando se puede argumentar que tales conceptos se prestan a confusiones y que lo más transparente sería utilizar detención y detenidos.

El aseguramiento está directamente vinculado con otra temática fundamental: el respeto de los derechos humanos de las personas que pasan por las estaciones migratorias. En tales lugares, los extranjeros se pueden encontrar en una posición de vulnerabilidad al encontrarse bajo la custodia de autoridades que pudieran desconocer o no aplicar la legislación internacional y nacional que salvaguarda sus derechos. Este aspecto cobra relevancia si se considera que, en el escenario internacional, México se ha mostrado como un promotor y defensor del derecho internacional, en general, y de los derechos humanos de los migrantes, en particular, por lo que el trato respetuoso de los extranjeros que permanecen en las estaciones migratorias sería una muestra de una política migratoria coherente y comprensiva que concuerde con los instrumentos internacionales relacionados con la materia y de los que el país forma parte.

Teniendo en mente la imbricación de estas dos variables -derechos humanos y aseguramiento- el objetivo rector de esta investigación es conocer si en las estaciones migratorias se respetan los derechos humanos de los asegurados. El INM cuenta con 47 estaciones migratorias, distribuidas en diversas entidades del país; un panorama completo sobre la situación que impera en estas

instalaciones abarcaría a cada una de ellas, siendo una tarea de mayor alcance que precisaría de más tiempo y recursos. En ese contexto, como una primera aproximación, se plantea el análisis de las estaciones que se consideran más representativas, ubicadas en Tapachula, Chiapas e Iztapalapa, Distrito Federal. Las razones que ha contribuido a su preeminencia son, fundamentalmente, dos: la primera es que son las de mayor capacidad de alojamiento de extranjeros -960 y 440, respectivamente; la segunda es que dichas estaciones han sido constantemente centro de atención, recibiendo visitas de delegaciones de organismos internacionales así como de miembros de misiones diplomáticas. Al mismo tiempo, son monitoreadas por organizaciones no gubernamentales que han asumido como parte de sus labores el monitoreo de su funcionamiento.

En noviembre de 2001, entraron en vigor las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, documento que detalla la forma en que deben operar dichos centros. Considerando que su publicación debería implicar una modificación positiva en la práctica concreta del aseguramiento, se estima necesario estudiar un periodo que refleje la puesta en marcha de dicha normatividad; en esa tesitura, tomando como punto de partida el año 2002, se plantea observar su aplicación y el impacto que tiene en el respeto de los derechos humanos de los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias de Chiapas y el Distrito Federal, hasta el 2009, año en el que las Normas sufren modificaciones.

La información existente en la materia -que cabe destacar, no es abundante-, permite inferir, en un primer momento, que las estaciones migratorias de Chiapas y del Distrito Federal operan con deficiencias que pueden ocasionar violaciones a los derechos humanos de los extranjeros asegurados en dichos centros. Estas deficiencias pueden ser provocadas por la falta de conocimiento del marco jurídico que regula el funcionamiento de las estaciones migratorias por parte de las autoridades encargadas de su operación, la ausencia de la

capacitación de las mismas o la probable negligencia en que incurren al llevar a cabo sus funciones.

Teniendo como intención validar tales afirmaciones, se buscó acudir directamente a las estaciones y, a través de entrevistas con los agentes migratorios adscritos a esos establecimientos así como la aplicación de cuestionarios a los extranjeros asegurados, desprender los datos que permitieran refutar o aceptar las proposiciones hechas. Sin embargo, ante la negativa de la autoridad correspondiente para conceder el acceso a las estaciones, se acudió a actores que por sus labores ingresan a las mismas y, por tanto, cuentan con información de primera mano sobre lo que ahí acontece (Organización Internacional para las Migraciones, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Consulados, ONG's y personal de albergues); asimismo, se logró conversar con funcionarios del INM, pero no se tuvo la oportunidad de conocer la opinión de migrantes, lo cual hubiera sido sumamente enriquecedor. No obstante, es posible afirmar que con los datos recabados se divisa un contexto bastante amplio.

Pensando en ir de lo general a lo particular, la investigación está organizada en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se hace una revisión de los esfuerzos teóricos para intentar aprehender el fenómeno migratorio, mismos que se cuestionan, desde diversas perspectivas, cuáles son las causas que lo originan y cuáles son los factores que coadyuvan a su sostenimiento o perpetuación en el tiempo. Posteriormente, se da un acercamiento -siguiendo principalmente las reflexiones de James Hollifield- a las teorías propias de las Relaciones Internacionales desde las que es posible estudiar la migración, pero ya con énfasis en la política migratoria. Finalmente, se apuntan algunas características de los desplazamientos migratorios irregulares en México -echando mano de los datos proporcionados por el INM-, ya que es a ese flujo al que está dirigido el aseguramiento en las estaciones migratorias, componente de la política migratoria que se busca comprender.

Contando con ese panorama general, en el segundo capítulo, se lleva a cabo una exploración de la esfera jurídica a fin de determinar si en el marco legal mexicano en materia migratoria, se observan las directrices que emanan de los instrumentos internacionales que -directa o indirectamente- se aplican al aseguramiento de migrantes. En ese contexto, en primer lugar se examinan las disposiciones provenientes de la Organización de las Naciones Unidas, lo que les confiere universalidad, considerando tanto los documentos que generan una obligación para los Estados parte, como aquellos que no poseen una naturaleza vinculatoria. A continuación, se salta al ámbito regional donde se hace referencia a los instrumentos cuyo origen es la Organización de los Estados Americanos; al igual que en la legislación internacional, se contemplan los dos tipos de documentos, vinculatorios y no vinculatorios. Por último, se aterriza en los ordenamientos nacionales con la intención, tal y como se menciona líneas arriba, de analizar si hay concordancia entre éstos y los instrumentos internacionales en lo correspondiente a la salvaguardia de los derechos humanos de los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias.

Como prolegómeno de los casos de estudio, en el capítulo III se asientan - usando como guía fundamental los trabajos de Stephen Castles, James Hollifield y Lelio Mármora- algunos rasgos generales de la política migratoria para entender, básicamente, su evolución a través del tiempo, sus componentes, su clasificación, y los factores que pueden influir en la modificación de sus objetivos. Acto seguido, se indican aspectos propios de la política migratoria mexicana, resaltando las medidas detectadas para manejar los flujos irregulares así como la operación de las estaciones migratorias, ya dejando ver algunas problemáticas.

Finalmente, en el cuarto capítulo, teniendo como eje los propios derechos humanos, específicamente el derecho a la seguridad, a la salud, al debido proceso, a condiciones dignas de detención y a no ser sometido a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, se detalla -apoyándose en la información arrojada por las entrevistas realizadas- la situación prevaleciente en

las estaciones migratorias de Tapachula, Chiapas e Iztapalapa, Distrito Federal para evaluar si se observan, protegen y respetan los derechos humanos de los migrantes ahí asegurados. A manera de adelanto, puede decirse que en el periodo de estudio se registran aspectos positivos que no pueden negarse pero también se presentan irregularidades que tampoco pueden desconocerse, mismas que pueden corregirse y cuya eliminación contribuiría a mejorar la estancia de los extranjeros que pasan por las estaciones migratorias, con la premisa de que todas las acciones encaminadas a garantizar los derechos humanos de los migrantes asegurados favorecerá la construcción de una política migratoria integral, una de las metas del gobierno mexicano. Únicamente resta precisar que la grave situación de derechos humanos que enfrentan los migrantes en otros ámbitos, principalmente durante su trayecto, no es abordada en la presente investigación no porque no sea importante sino porque sale de sus propios objetivos, pero indudablemente es un tema que debe ser analizado con el mayor cuidado por los científicos sociales, entre ellos, los internacionalistas.

Capítulo I. Migración indocumentada en México

El objetivo de este capítulo es reunir los elementos necesarios para comprender uno de los rasgos del fenómeno migratorio en México, a saber: los movimientos de carácter irregular. Para lograrlo, es indispensable partir de un marco general, constituido por la revisión de los enfoques teóricos que intentan explicar la migración, pasando por el estudio de este fenómeno desde las Relaciones Internacionales -revisando las teorías propias de este campo de conocimiento desde las que se puede analizar la migración-, para arribar, finalmente a lo particular que, como ya se mencionó, es el flujo migratorio indocumentado en el país.

El fenómeno migratorio -al igual que otras temáticas sociales- es tan complejo que puede analizarse desde diversas aristas; lo anterior implica que sea posible enfocarlo bajo la lente de distintas Ciencias Sociales, conduciendo a resultados que van acrecentando el conocimiento de una materia que de acuerdo a Caroline Brettell y James Hollifield ha provocado la atención de los científicos sociales de todas las ramas⁴ -entre ellos los internacionalistas-, por lo que en opinión de Stephen Castles, su investigación es intrínsecamente interdisciplinaria.⁵

De acuerdo a Brettell y Hollifield, la aproximación que cada disciplina tiene al análisis de la migración es dirigida por consideraciones particulares de cada campo de estudio -arrojando distintas preguntas, empleando diferentes niveles y unidades de análisis así como datos y metodologías diversas acerca del mismo objeto de investigación. A fin de aclarar tales ideas, hacen referencia a la Historia, la Antropología, la Sociología, la Demografía, la Economía, la Ciencia Política y al Derecho, tal y como se observa en el Cuadro 1:

⁴ Caroline Brettell y James Hollifield, "Introduction", Migration Theory. Talking across Disciplines, Routledge, Reino Unido, 2000, p. 1.

⁵ Stephen Castles, La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno, INM, Cámara de Diputados, México, 2004, p. 34.

La Migración a través de las Disciplinas			
Disciplina	Preguntas de Investigación	Nivel/Unidad de Análisis	Datos/ Metodología
Historia	¿Quiénes se mueven, cuándo y por qué lo hacen?	Micro/Individuos y grupos	Métodos cuantitativos/Manejo de habilidades
Antropología	¿Cuál es el efecto de la migración en el cambio cultural y la identidad étnica?	Micro/Individuos, hogares, grupos	Muestras, trabajo de campo/Método comparativo
Sociología	¿Por qué ocurre la migración, cómo se sostiene a través del tiempo?	Micro y macro/Individuos, grupos étnicos y clases sociales	Muestras/Estudios de caso
Demografía	¿Cómo afecta la migración el cambio poblacional?	Macro/Poblaciones	Censos, encuestas/Estudios de caso
Economía	¿Cómo se explica la propensión a migrar?	Micro y macro/Individuos, mercado de trabajo, economía	Muestras, análisis estadístico/Estudios de caso
Ciencia Política	¿Por qué los Estados enfrentan dificultades para controlar la migración?	Macro/Estado, Sistema político e internacional	Entrevistas, revisión de textos, análisis estadístico/Estudios de Caso
Derecho	¿Cómo afecta la ley a la migración?	Micro y Macro/Estados, Sistema político y legal	Interpretación de casos/Estudios de caso

Cuadro 1

Fuente: Caroline Brettell y James Hollifield, "Introduction", *Migration Theory. Talking across Disciplines*, Routledge, Reino Unido, 2000, p. 3.

La relevancia de retomar las diferentes formas en las que las Ciencias Sociales intentan aprehender la migración, es que han contribuido a la conformación de las teorías que se plantean en el apartado siguiente.

1.1. Aproximaciones Teóricas para el Estudio de la Migración

En opinión de Douglas Massey, no existe una teoría general para reflexionar sobre el fenómeno migratorio; más bien, se registran diversas teorías que no guardan una relación entre sí. En ese contexto, para Massey la complejidad del proceso migratorio requiere de una teoría que eche mano de diversas perspectivas, niveles y supuestos, provenientes de múltiples ciencias sociales.⁶ Por su parte, Joaquín

⁶ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, "Teorías sobre la Migración Internacional: Una Reseña y una Evaluación", *Trabajo*, UAM, Plaza y Valdés, México, Año 2, No. 3, 2000, p. 6.

Arango estima que los enfoques teóricos disponibles no se encuentran a la altura de las circunstancias de una realidad tan dinámica y multifacética.⁷

Según Massey, las principales teorías para estudiar la migración son: la economía neoclásica, dividida en un enfoque macro y otro micro, la nueva economía de la migración, la teoría del mercado dual de trabajo, la teoría de los sistemas mundiales, la teoría de las redes, la teoría institucional, la teoría de la causalidad acumulada, y la teoría de los sistemas de migración.

El autor expone que la economía neoclásica, en su acepción macro, es la más antigua e intenta explicar la migración laboral en el contexto del proceso del desarrollo económico. En esta visión, la migración de trabajadores es consecuencia de las diferencias salariales entre los países.⁸

Para ahondar en esta cuestión, Jorge Durand señala que un país con una gran reserva laboral respecto al capital se caracteriza por un salario bajo, mientras que en los casos contrarios -limitada reserva laboral en relación al capital- los salarios son altos. Esas diferencias, provocan que los trabajadores de las naciones con salarios bajos se desplacen a aquellas donde los salarios son altos.⁹

Stephen Castles asevera que desde esta posición, con el tiempo, los flujos deberían ayudar a la equiparación de los salarios y las condiciones entre los países subdesarrollados y desarrollados, lo que conduciría al equilibrio económico;¹⁰ en esa tesitura, si las diferencias se eliminan, la migración no se presenta. La participación que pueden tener los Estados en la regulación de los flujos migratorios es a través de la intervención en los mercados de trabajo, ya sea en los países de origen o de destino.

⁷ Joaquín Arango, "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", Revista Migración y Desarrollo, México, No. 1, Octubre 2003, p. 1.

⁸ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁹ Jorge Durand, Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del Siglo XXI, Universidad de Zacatecas, Porrúa, México, 2003, p. 14.

¹⁰ Stephen Castles, *op. cit.*, p. 36.

Desde la economía neoclásica, como microteoría, los individuos que migran deben entenderse como actores racionales que hacen un análisis de costo-beneficio cuando se desplazan, lo que -en última instancia- les significará un resultado positivo; luego entonces, la migración es vista como una inversión en capital humano.¹¹

Massey detalla que se considera que la migración surge de las diferencias en las tasas de empleo y no sólo de las de salario; además, se estima que si las características personales, las condiciones sociales o las tecnologías reducen los costos de migrar, es más probable que el desplazamiento se lleve a cabo. En estos casos, los gobiernos pueden influir en la migración a través de políticas que tengan un impacto en los ingresos esperados por los migrantes.¹²

Por otro lado, Arango aduce que la relativa debacle de la visión neoclásica, en sus dos sentidos, fue consecuencia de la inadecuación de algunas de sus premisas a las transformaciones en el fenómeno migratorio, dadas desde mediados de los años 70's.

En ese contexto, algunas de las principales críticas a la economía neoclásica, opina el autor, son que deja de lado la dimensión política y la cultural -elementos que hoy día tiene un gran peso en la explicación de la migración-, considera a todos los migrantes y a todas las sociedades envueltas en la dinámica migratoria como si fuesen homogéneos, asume una posición estática y equipara migrantes con trabajadores y, en consecuencia, rechaza los flujos migratorios que no sean de mano de obra.¹³

Para la nueva economía de la migración o nueva teoría económica de la migración laboral, resalta Massey, la decisión de migrar la toman grupos -ya sean

¹¹ En cuanto al capital humano, Castles afirma que las personas invierten en la migración de la misma manera que podrían hacerlo en educación o entrenamiento vocacional, Stephen Castles, *op. cit.*, p. 35.

¹² Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 7-11.

¹³ Joaquín Arango, *op. cit.*, pp. 7-9.

familias, hogares o comunidades- a fin de minimizar los riesgos de la migración, diversificar las fuentes de ingreso y maximizarlos, en comparación con otros grupos que se emplean como referente; es decir, si los ingresos en tales grupos se modifican -debido a políticas gubernamentales o a cambios económicos-, la probabilidad de migrar aumenta.¹⁴

Arango reconoce que un avance de esta teoría es reducir la importancia dada a las diferencias salariales, reconocer el papel fundamental de las familias, hogares o comunidades, atender el tema de las remesas así como la estrecha relación entre los migrantes y el contexto en el que se origina la migración. No obstante, así como da crédito de los méritos de la teoría también apunta que el hecho de que únicamente se enfoque en las causas y consecuencias de la migración en las zonas de expulsión, le resta aplicabilidad y valor.¹⁵

Retomando el pensamiento de Piore, Massey define que en la teoría del mercado dual de trabajo o teoría de los mercados laborales segmentados, el origen de la migración se explica por la demanda permanente de mano de obra migrante por parte de las naciones desarrolladas.¹⁶

Al respecto, Arango detalla que para los seguidores de este enfoque, dadas las propias características de las economías se da una segmentación de los mercados de trabajo, en un sector primario -intensivo en capital- y uno secundario -intensivo en trabajo; los trabajadores autóctonos menosprecian los empleos del sector secundario puesto que son de escaso prestigio, con pocas oportunidades de movilidad y no resultan atractivos, es ahí donde encajan los migrantes.

El autor externa que lo valioso de esta teoría es que enfatiza la demanda estructural de mano de obra, que se concibe como un elemento necesario para que los flujos inicien, así como el rechazo del presupuesto de que los migrantes

¹⁴ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al., op. cit.*, pp. 11, 14-16.

¹⁵ Joaquín Arango, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁶ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al., op. cit.*, p. 17

compiten por los trabajos con los nacionales, afectando sus niveles salariales y sus expectativas de empleo.

En cuanto a los señalamientos en contra, Arango esclarece que una teoría que se centra en la demanda de las sociedades de acogida como causa de la migración desconociendo los factores de expulsión de los países de origen, inevitablemente atenderá exclusivamente una parte de la realidad; pese a lo anterior, no logra explicar las diferencias en las tasas de migración de los países de recepción aun cuando posean estructuras económicas similares.¹⁷

Cristina Blanco indica que, tomando como punto de partida la teoría del mercado dual, Castles y Kosack, abren una brecha para dar cabida a la teoría marxista desde la cual se postula que la fragmentación en trabajadores nacionales y extranjeros le resta fuerza a la clase obrera en su conjunto, lo que consecuentemente beneficia a los propietarios de los medios de producción,¹⁸ quienes -en opinión de Mónica Vera- obtienen ganancias al emplear a los extranjeros (que se constituyen en un ejército de reserva laboral) puesto que les pagan menores salarios que a los nativos.¹⁹

Sobre la teoría de los sistemas mundiales, Durand dilucida que, en un principio, los partidarios de esta teoría se enfocaron en la migración campo-ciudad, dejando de lado las cuestiones relativas a la migración internacional; cuando ésta comenzó a ser vista como un asunto político, continúa el autor, se sostuvo que la migración era una consecuencia estructural de la expansión de los mercados en la jerarquía política global.²⁰

Partiendo de las ideas de Wallerstein, Massey precisa que la penetración de las economías del centro en las de la periferia promueve un contingente

¹⁷ Joaquín Arango, *op. cit.*, pp. 13-16.

¹⁸ Cristina Blanco, *Las migraciones contemporáneas*, Alianza Editorial, España, 2000, p. 69.

¹⁹ Mónica Vera, *Migración temporal en América del Norte: Propuestas y Respuestas*, CISAN, UNAM, MÉXICO, 2003, p. 30.

²⁰ Jorge Durand, *op. cit.*, p. 25.

poblacional con propensiones a migrar.²¹ Profundizando en este supuesto, Durand añade que las empresas, con la meta de obtener ganancias más elevadas, incursionan en los países pobres en la búsqueda de tierras, materias primas, mercados y -por supuesto- fuerza de trabajo.

Siguiendo en esa reflexión, Durand insiste en que a fin de llevar a cabo sus negocios, los inversionistas construyen y expanden los medios de transporte y comunicación en los países periféricos, lo que inexorablemente incentiva el movimiento de mercancías, información y capital así como de personas, constituyendo circuitos migratorios que reducen los costos de traslado en ciertas rutas.²²

Desde esta perspectiva, los movimientos migratorios sólo pueden ser entendidos en el contexto de un análisis histórico enfocado en las principales transformaciones de las sociedades concretas²³ y tomando en cuenta las desigualdades estructurales al interior de éstas. Massey señala que con la pretensión de regular los flujos migratorios, los gobiernos pueden intentar entrometerse en las inversiones extranjeras de las transnacionales y controlar los flujos de bienes así como de capitales.²⁴

Aun cuando Arango concede que la teoría de los sistemas mundiales ayuda a vislumbrar la relevancia de los lazos antiguos y actuales entre los Estados en diferentes niveles de desarrollo e incluso servir de marco para el análisis de la migración entre ciertos países, le da un revés al asegurar que se trata de una concepción elaborada de tal forma que no es posible ponerla bajo la lupa de la

²¹ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, p. 22.

²² Jorge Durand, *op. cit.*, p. 26, 28.

²³ Colectivo Ióé, "¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Propuesta teórica-metodológica" en Francisco Checa, Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales, Icaria, España, 2002, p. 41.

²⁴ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 25-26.

verificación empírica y, por si fuera poco, resulta complicado aparejarla a la diversificación de los flujos y rutas migratorias.²⁵

En cuanto a la teoría del capital social o de las redes, Massey sostiene que las redes se deben entender como un conjunto de lazos interpersonales -de naturaleza familiar, amistosa o de pertenencia al mismo lugar de origen- que conectan a los migrantes y no migrantes en las sociedades de origen y de acogida, representando incentivos para el desplazamiento puesto que reducen los costos y riesgos de la migración, convirtiéndose así en capital social.²⁶

Sobre el tema, Durand asevera que cuando una persona migra siendo integrante de una red, los lazos devienen un elemento fundamental para obtener un empleo en el país de destino, con todo lo que ello acarrea; luego entonces, cada acto migratorio crea capital social adicional que potencia las posibilidades de migraciones posteriores, lo que funciona como un mecanismo de auto-perpetuación.²⁷ Las redes poseen también un efecto multiplicador, menciona Arango, que se refleja en la reunificación familiar y en la importancia que cobran cuando los obstáculos para entrar a los países de destino son más altos.²⁸

Para la teoría de las redes, aclara Massey, aunque la migración puede ser resultado de una decisión personal o familiar, lo interesante es que -en algún momento- la acción de migrar modifica el contexto en el que se toman las decisiones de desplazarse en el futuro, impulsando a los que se quedan a participar en la dinámica migratoria. Ello, fuera del control gubernamental ya que la expansión de las redes se da sin importar las políticas aplicadas.

El autor indica que en el terreno de la teoría institucional, se parte del hecho de que una vez que la migración ha comenzado, florecen instituciones privadas y

²⁵ Joaquín Arango, *op. cit.*, p. 18.

²⁶ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 26-27.

²⁷ Jorge Durand, *op. cit.*, p. 32.

²⁸ Joaquín Arango, *op. cit.*, p. 20.

organizaciones de voluntarios para satisfacer las necesidades de quienes buscan ingresar en los países desarrollados, a pesar de las restricciones cada vez mayores, logrando con el tiempo consolidarse y establecerse como capital social para los migrantes, lo cual -por otra parte- es complicado de regular para los Estados.²⁹

Haciendo eco de los argumentos de Goss y Lindquist, Durand asienta que -bajo la lente de la teoría institucional- la migración se entiende mejor como la articulación de agentes con intereses particulares que desempeñan roles específicos en un entorno institucional, dichos agentes manejan las reglas y regulaciones existentes de tal forma que tienen la posibilidad de incrementar el acceso a los recursos de la migración.³⁰

En palabras de Massey, la teoría de las redes así como la institucional se relacionan con la teoría de la causalidad acumulada, la cual supone que cada acción migratoria modifica el contexto social en el que se toma la decisión de desplazarse, facilitando los movimientos posteriores.³¹ A su vez, Durand destaca que se han analizado distintas modalidades en las que la causalidad acumulada afecta la migración, a saber:

- Expansión de las redes. Cuando las redes están bien consolidadas, cada acto migratorio crea la estructura social requerida para mantenerlo.
- La distribución de la ganancia. La desigualdad de ingresos entre los migrantes y no migrantes, incita a estos últimos a desplazarse.
- La distribución de la tierra. A mayor número de migrantes, aumenta la cantidad de personas que pueden comprar tierras; esto puede propiciar escasez de tierras e incremento en su precio, lo que obstaculiza la posibilidad de adquirir terrenos. Lo anterior contribuye a la elevación de las presiones migratorias.

²⁹ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 28-29.

³⁰ Jorge Durand, *op. cit.*, p. 33.

³¹ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, p. 30.

- La organización de la agricultura. Cuando los movimientos migratorios aumentan, se da mayor capitalización en la actividad agrícola que implica un menor empleo de mano de obra; los trabajadores agrícolas que son desplazados por esta razón están más motivados para migrar.
- La cultura. La migración modifica los valores y las percepciones culturales aumentando la posibilidad de movilizarse; además, los valores asociados a la migración se integran a los valores de las comunidades migratorias.
- La distribución regional del capital humano. La concentración de capital humano en las sociedades de destino y su escasez en las de origen agravan las diferencias entre ambas zonas y motivan a las personas a migrar.
- El sentido social del trabajo. Con la migración se crean empleos que son vistos como inadecuados para los nativos.³²

Con base en la teoría de los sistemas de migración, Massey pormenoriza que los flujos migratorios adquieren un cierto nivel de estabilidad y estructura a lo largo del tiempo y el espacio, lo que permite registrar sistemas estables de migración que pueden estar compuestos por una región central de recepción -ya sea un país o conjunto de países- y una serie de naciones vinculadas a dicha región por contingentes migratorios donde se intercambian bienes, capital y personas, con diferentes niveles de intensidad.³³

Castles describe que esta teoría insinúa que, con frecuencia, los flujos migratorios surgen debido a la existencia de lazos previos entre los Estados expulsores y receptores, ya sea que provengan de la colonización, la influencia política, las relaciones económicas o los vínculos culturales.

Se parte de que en los movimientos migratorios interactúan factores institucionales de gran escala, incluyendo la economía política del mercado

³² Jorge Durand, *op. cit.*, pp. 34-37.

³³ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, p. 33.

mundial, las relaciones entre los Estados y las leyes así como las políticas migratorias -denominados macroestructuras- con redes sociales informales, que aglutinan las relaciones personales, los patrones de organización familiar y del hogar, los vínculos de amistad y comunitarios así como el apoyo en cuestiones económicas y sociales, las prácticas y las creencias de los migrantes -llamados microestructuras.

Las macroestructuras y microestructuras se vinculan a través de una serie de mecanismos intermedios, tales como individuos, grupos o instituciones que adoptan el papel de mediadores entre los migrantes y el entramado institucional- conocidos como mesoestructuras; Castles aclara que estos intermediarios pueden acarrear beneficios o perjuicios para los migrantes.³⁴

En opinión de Arango, este enfoque no ha llegado más allá de la identificación de los sistemas migratorios en un contexto descriptivo abocándose solamente a las naciones ubicadas en el extremo receptor; además, no ha profundizado en las causas que dan origen a los sistemas migratorios.³⁵

Al listado hecho por Massey, Castles suma la teoría transnacional, sobre la cual afirma que los constantes avances en los medios de transporte y comunicación facilitan la conservación de los lazos entre los migrantes y sus lugares de origen.

Añade que el concepto de comunidad transnacional subraya el aspecto humano ya que el transnacionalismo amplía las posibilidades de contacto personal establecidas con anterioridad al desplazamiento y cimentadas en el parentesco, la vecindad o el trabajo hacia comunidades que se comunican a distancia.

³⁴ Stephen Castles, *op. cit.*, pp. 39-41.

³⁵ Joaquín Arango, *op. cit.*, p. 21.

Por último, destaca que el término de transmigrante se emplea para distinguir al individuo cuya existencia se ve configurada por su actividad en las comunidades migratorias transnacionales que son parte fundamental de su existencia.³⁶

Para Massey, las teorías no necesariamente son excluyentes, a menos que se tome una visión rígida ya que -en su opinión- es probable que los individuos hagan cálculos de costo-beneficio, que quienes tomen la decisión de migrar sean las familias en vez de las personas aisladas, empujados por fuerzas estructurales tanto del escenario internacional como del nacional.³⁷

Durand coincide con esa opinión al sostener que una explicación teórica sobre la migración que se precie de ser integral, tiene que abordar las fuerzas estructurales que impulsan la migración desde los países en desarrollo así como las que atraen migrantes hacia los países desarrollados; atender las motivaciones, objetivos y aspiraciones de los migrantes; y finalmente, observar las estructuras sociales, económicas y culturales que nacen para vincular las zonas de origen y de destino.

En ese sentido, cualquier explicación que se base únicamente en uno de tales aspectos sería incompleta e invariablemente daría fundamentos erróneos para el entendimiento de la migración. Durand insiste en que las teorías existentes sólo analizan uno o dos de esos componentes por lo que cada una es imprescindible para una comprensión total del fenómeno migratorio.³⁸ El Cuadro 2 resume las propuestas de las teorías abordadas.

Ahora bien, las teorías se pueden agrupar en dos bloques dependiendo de si se abocan a estudiar las causas de la migración o si se centran en la explicación de su sostenimiento. Como se puntualiza en el Esquema 1, la Economía

³⁶ Stephen Castles, *op. cit.*, pp. 42-44.

³⁷ Douglas Massey, Joaquín Arango, *et. al.*, *op. cit.*, p. 34.

³⁸ Jorge Durand, *op.cit.*, p. 39.

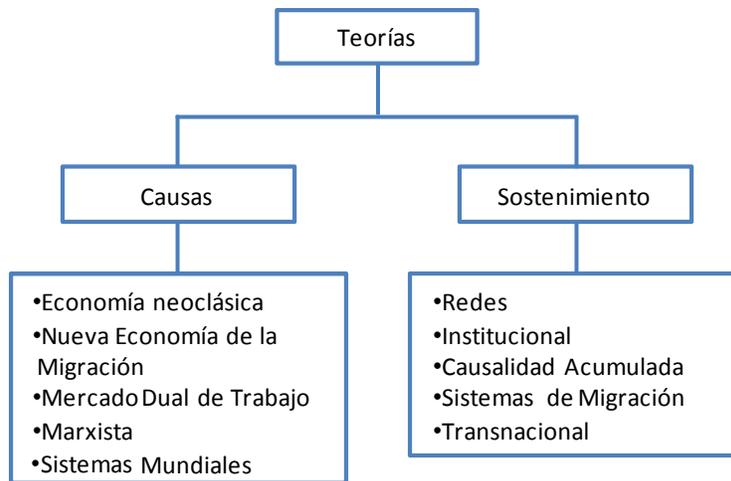
Neoclásica, la Nueva Economía de la Migración, la Teoría del Mercado Dual de Trabajo y la Teoría de los Sistemas Mundiales analizan por qué se dan los movimientos migratorios; mientras que la Teoría de las Redes, la Teoría Institucional, la Teoría de la Causalidad Acumulada, la Teoría de los Sistemas de Migración y la Teoría Transnacional reflexionan sobre por qué se mantiene la migración.

Teoría	Principales Premisas
Economía neoclásica, macro	La migración es consecuencia de las diferencias salariales entre los países.
Economía neoclásica, micro	La migración surge de las diferencias en las tasas de empleo. La decisión de migrar es individual. Migración es igual a inversión en capital humano.
Nueva Economía de la Migración	La decisión de migrar es grupal (familias, hogares o comunidades).
Teoría del Mercado Dual de Trabajo	La migración resulta de la demanda permanente de mano de obra migrante por parte de las naciones desarrolladas.
Teoría Marxista	La clase capitalista obtienen ganancias del empleo de trabajadores migrantes al pagarles menores salarios que a los nacionales.
Teoría de los Sistemas Mundiales	La migración es una consecuencia estructural de la expansión de los mercados en la jerarquía política global. Los movimientos migratorios sólo pueden ser entendidos en el contexto de un análisis histórico, enfocado en las principales transformaciones de las sociedades concretas y tomando en cuenta las desigualdades estructurales en su interior.
Teoría de las Redes	Las redes migratorias son incentivos para el desplazamiento ya que reducen los costos y riesgos de la migración, convirtiéndose en capital social.
Teoría Institucional	La migración se entiende como la articulación de agentes, con intereses particulares que desempeñan roles específicos en un entorno institucional, que manejan las reglas y regulaciones existentes a fin de incrementar el acceso a los recursos de la migración.
Teoría de la Causalidad Acumulada	Cada acción migratoria modifica el contexto social en el que se toma la decisión de desplazarse, facilitando los movimientos posteriores.
Teoría de los Sistemas de Migración	Los flujos migratorios adquieren un cierto nivel de estabilidad y estructura a lo largo del tiempo y el espacio, lo que permite registrar sistemas estables de migración. Los flujos migratorios surgen debido a la existencia de lazos previos entre los Estados expulsores y receptores.
Teoría Transnacional	Los avances en los medios de transporte y comunicación facilitan la conservación de los lazos entre los migrantes y sus lugares de origen.

Cuadro 2

Fuente: *Elaboración propia*

De la revisión de las teorías se desprende que la esfera política -a la que corresponde el aseguramiento de migrantes- no se encuentra mencionada directamente; sin embargo, existe una conexión, ya que la percepción que se tiene de la migración -planteada en cada teoría- configura las políticas adoptadas en la materia por los Estados.



Esquema 1
Fuente: Elaboración propia

1.2. La Migración desde las Relaciones Internacionales

En cuanto al conocimiento de la migración desde las Relaciones Internacionales, James Hollifield arguye que la migración internacional provoca una sensación de crisis que se incrementa a consecuencia de fuerzas sociales y económicas que parecen estar más allá del control de los Estados, lo que ha ocasionado un mayor interés de los estudiosos de la arena internacional, puesto que los Estados siguen siendo actores importantes -si bien no los únicos- en las Relaciones Internacionales.

Hollifield reconoce que esa percepción de crisis, desde una perspectiva histórica, palidece en comparación con las convulsiones relacionadas con la Revolución Industrial, la Primera y Segunda Guerra Mundial, la descolonización, el fin de la Guerra Fría y el consecuente colapso de la Unión Soviética.³⁹ En el mismo sentido se expresa Stephen Castles quien -en términos generales- argumenta que la migración es una constante en la historia de la humanidad y que se ha dado a la par del cambio tecnológico y el conflicto político.⁴⁰

³⁹ James Hollifield, "The Politics of International Migration", en Caroline Brettell y James Hollifield (Eds.), *Migration Theory. Talking across Disciplines*, Routledge, Reino Unido, 2000, pp. 138-140.

⁴⁰ Stephen Castles, *op. cit.*, p. 337.

En opinión de Hollifield, dados los incrementos en los movimientos transnacionales de bienes, servicios, capital y personas, para algunos resulta tentador aseverar que la migración es un elemento más en el proceso de la globalización sobre el cual los Estados tienen escaso control; sin embargo, considera que en vez de asumir que los Estados han perdido el control en sus fronteras, sería más interesante cuestionarse por qué los Estados se arriesgan a abrirse al comercio, a las inversiones extranjeras así como a la migración y por qué tal apertura presenta variaciones en el tiempo. A su juicio, al observar cuestiones de soberanía y seguridad nacional, el horizonte de investigación se encuentra no sólo en la política interna, sino en la política exterior y en la estructura del sistema internacional.

El autor destaca que la producción académica desde las Relaciones Internacionales relativa a la migración es escasa; lo anterior, supone, se explica por razones teóricas y metodológicas. Para apoyar este argumento, Hollifield explica que durante un largo periodo, los académicos hicieron una distinción entre alta y baja política; la primera vinculada a la seguridad nacional, a la política exterior así como a la guerra y la paz, mientras que la segunda se relacionaba con aspectos sociales, económicos y de cooperación. En esa tónica, la migración internacional pertenecía al ámbito de la baja política, por lo tanto no era objeto de análisis de parte de los internacionalistas, a menos que se demostrara que afectaba la relación entre los Estados, con repercusiones en la balanza de poder.

Hollifield expone que a partir de la década de los 70's, se llevaron a cabo esfuerzos al interior de la disciplina para teorizar acerca de los dilemas del conflicto y la cooperación, no únicamente en la esfera de la seguridad internacional sino también en el ámbito de la economía internacional -entre otras cosas, debido al constante aumento en el volumen del comercio e inversiones internacionales así como por el crecimiento exponencial de las corporaciones multinacionales.

Con el fin de la Guerra Fría, se multiplicaron estudios que versaban sobre distintos tópicos, desde el control poblacional y la degradación del medio ambiente hasta la protección de los derechos humanos y el combate al terrorismo; no obstante, el tema de la migración internacional permaneció relegado hasta mediados de los 90's cuando se comenzó a reconocer que los movimientos poblacionales a nivel internacional tenían efectos en los Estados.⁴¹

Por su parte, Graziano Battistella argumenta que, hoy en día, la migración se está convirtiendo en una cuestión de gran relevancia para las Relaciones Internacionales debido a que se trata de un fenómeno generalizado -es decir, que cada vez más países se ven afectados por los flujos migratorios-, permanente -puesto que las dinámicas migratorias seguirán presentes- y porque tiene un impacto social y económico que los Estados no pueden ignorar.⁴²

Juan Artola hace una revisión de algunos de los aspectos de la migración que se insertan en la agenda global -aun cuando esto es reciente- y que podrían ser objeto de investigación por parte de los internacionalistas. Se trata de la migración irregular, las remesas, los flujos de migración calificada, los derechos de los migrantes, la integración de los migrantes en las sociedades receptoras, el retorno y la migración circular y las relaciones de la migración con la seguridad y el desarrollo.⁴³

A lo anterior, habría que agregar la feminización de la migración (debido a la creciente participación de las mujeres en los movimientos migratorios), los vínculos de la migración con el cambio climático (ya que éste ocasionará desplazamientos) y con el crimen organizado, en su modalidad de trata de personas, secuestro o narcotráfico. Este último punto ha generado gran interés en

⁴¹ James Hollifield, *op. cit.*, pp. 151-153.

⁴² Graziano Battistella, "Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, España, No. 68, Diciembre 2004-Enero 2005, p. 166.

⁴³ Juan Artola, "Las migraciones en la agenda internacional", en Daniel Villafuerte y María del Carmen García (Coord.), *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, UNICACH, Porrúa, México, 2008, pp. 17-45.

el caso mexicano puesto que, actualmente, los brazos armados de los carteles (como los zetas) están participando en el tráfico de migrantes. Sin ser una lista exhaustiva, es una muestra clara de la amplitud y riqueza de un campo de estudio que requiere una exploración desde las Relaciones Internacionales.

Por otra parte, Hollifield aduce que la migración puede aprehenderse desde las teorías propias de las Relaciones Internacionales, particularmente a partir de tres enfoques, a saber: el realismo, la denominada por el autor tesis de la globalización o transnacionalismo y el institucionalismo liberal o neoliberalismo, relacionado con la perspectiva de la economía política internacional y la teoría de la interdependencia compleja.

Respecto al realismo, de acuerdo a Hollifield, considerando que uno de sus presupuestos fundamentales es que los Estados son actores unitarios y racionales cuyo comportamiento se encuentra limitado por la estructura anárquica del sistema internacional, que los atrapa en un dilema de seguridad -donde, a la vez que intentan proteger su soberanía, buscan vías para intensificar su poder y capacidades- se puede arribar a dos conclusiones:

Por un lado, que la política migratoria es materia de seguridad nacional por lo que los Estados son capaces de abrir o cerrar sus fronteras cuando su interés nacional así lo exija.⁴⁴ Por otro, que la política migratoria está en función de factores sistémicos internacionales -es decir, la distribución del poder en el sistema internacional y la posición relativa de los Estados- que determinarán la disposición de los Estados a aceptar o no los flujos migratorios.⁴⁵

⁴⁴ Mónica Vereá plantea que para el realismo, la migración se interpreta como uno más de los retos a los que cada Estado tiene que hacer frente. En esa tarea, para los realistas -apunta Wayne Cornelius- si los Estados fracasan, únicamente se podría deber a la falta de voluntad política de los gobernantes o a que las políticas migratorias no se diseñan correctamente o su puesta en marcha es inadecuada. Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 37; Wayne Cornelius, *et. al.* (Eds.), Controlling Immigration. A Global Perspective, Stanford University Press, Estados Unidos, 1994, p. 28.

⁴⁵ James Hollifield, *op. cit.*, pp. 153-154.

Hollifield destaca que, a pesar de lo sugestivo de tales planteamientos, las principales debilidades del realismo son que manifiesta un determinismo político -dejando de lado el análisis de otros factores, como el social o cultural- y su incapacidad para explicar el continuo crecimiento en los movimientos migratorios a nivel mundial. Cornelius agrega a lo anterior, la incapacidad del realismo para explicar situaciones en las que los objetivos de las políticas migratorias se alejan de los resultados finales.⁴⁶

De acuerdo a Hollifield, la tesis de la globalización, está basada -en gran medida- en la idea del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein y en los trabajos de la Sociología de las Relaciones Internacionales. Su supuesto básico es que la soberanía y el poder regulatorio de los Estados han sido debilitados por el transnacionalismo, en la forma de movimiento de bienes, capital y gente; en este contexto, el Estado es incapaz de controlar los flujos migratorios, incentivados por las comunidades transnacionales y la disminución de los costos del desplazamiento internacional.

La migración es entendida como una función de los cambios en la división internacional del trabajo, donde los Estados desempeñan un papel marginal. Bajo esta perspectiva, cualquier discusión sobre el interés nacional, la seguridad nacional, la soberanía o la ciudadanía está fuera de lugar;⁴⁷ luego entonces, el diseño de las políticas -incluyendo las de carácter migratorio- es influido por intereses netamente económicos.⁴⁸

La crítica que hacen tanto Hollifield como Cornelius a esta perspectiva es la ausencia de una explicación política de la migración y consecuentemente el determinismo económico o social que le impide dar cuenta de las características actuales del fenómeno migratorio.⁴⁹ Además, retomando la reflexión de Mónica

⁴⁶ Wayne Cornelius, *et. al.* (Eds.), *op. cit.*

⁴⁷ James Hollifield, *op. cit.*, pp. 155-158.

⁴⁸ Wayne Cornelius, *et. al.* (Eds.), *op. cit.*, p. 29.

⁴⁹ James Hollifield, *op. cit.*, p. 158.

Verea, es constatable que a la par de la facilitación en los movimientos de mercancías, dinero e ideas se registra una fortificación de las fronteras, muestra ineludible de la participación de primer plano de los Estados, cuando menos en este rubro.⁵⁰

En lo concerniente al neoliberalismo, Hollifield puntualiza que se otorga atención a los intereses de los grupos económicos y sociales, de las instituciones así como del Estado, considerando tanto el ámbito nacional como el internacional. A criterio del autor, a pesar de que la migración internacional se presta para un análisis desde el punto de vista neoliberal, insiste en que poco se ha escrito al respecto; ello se debe a que anteriormente existía poco interés por entablar cooperación internacional en lo relativo a la migración, con excepción del manejo de los flujos de refugiados.

A juicio de Hollifield, se registran dos hipótesis de la teoría neoliberal vinculadas a la migración: la primera es que los Estados estarían más dispuestos a permitir la migración si existiera una suerte de régimen internacional que regulara los flujos; aunque éstos siguen su curso aun ante la ausencia de tal régimen. La segunda indica que el mantenimiento de una apertura relativa depende de las coaliciones de intereses promigrantes al interior de los Estados, en las cuales entran en juego las dimensiones legal, ideológica, cultural y política, además de la económica.⁵¹ En el Cuadro 3 se retoman las teorías abordadas:

Teorías de las RI para estudiar la Migración	
Teoría	Supuestos
Realismo	La política migratoria es materia de seguridad nacional. La política migratoria está en función de factores sistémicos internacionales.
Globalización o Transnacionalismo	La migración es resultado de los cambios en la división internacional del trabajo. Los Estados son incapaces de controlar los flujos migratorios.
Institucionalismo liberal o Neoliberalismo	Los Estados estarían más dispuestos a permitir la migración si existiera un régimen internacional en la materia. La apertura relativa hacia los flujos depende de las coaliciones de intereses promigrantes al interior de los Estados.

Cuadro 3
Fuente: Elaboración propia

⁵⁰ Mónica Vereá, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁵¹ James Hollifield, *op. cit.*, pp. 158-162.

Desde una posición teórica, el enfoque realista explica la visión de seguridad que ha venido permeando en el proceder del Estado mexicano para enfrentar la migración. De hecho, el Instituto Nacional de Migración, instancia encargada de llevar a la práctica la política migratoria, es integrante del Sistema de Seguridad Nacional, lo que -en consecuencia- convierte a los asuntos en la materia en una cuestión de seguridad nacional, lo que a su vez se refleja en un endurecimiento en el manejo de los flujos migratorios -particularmente los de carácter indocumentado. No obstante, también es posible un acercamiento a la perspectiva neoliberal, ya que -como se verá más adelante- hay una consideración importante -tanto en el marco legal como en el nivel discursivo- de los derechos humanos, en general, y de los migrantes, en particular, elemento que es retomado por la teoría liberal y neoliberal, lo que no sucede con el realismo.

En ese sentido, David Forsythe y Jack Donnelly coinciden en que uno de los elementos centrales del liberalismo es el respeto a los derechos humanos - enfatizando la libertad e igualdad entre los individuos- en el dominio público, donde el Estado está obligado a brindar mayor protección a las personas que por ser parte de un determinado grupo -en este caso, los migrantes indocumentados- sufren discriminación de cualquier tipo o se encuentren en desventaja frente al resto de la sociedad;⁵² sin embargo, debe reconocerse que no siempre se cumple tal premisa ya que los gobiernos -incluyendo al mexicano- enfrentan los flujos irregulares con medidas como el aseguramiento donde se pueden ver afectados, en diversos grados, los derechos humanos de las personas, realidad que no encuentra explicación en el liberalismo o neoliberalismo. Ante esta situación, queda la sensación de que falta camino por recorrer en la labor teórica que desde las Relaciones Internacionales se realiza para estudiar un fenómeno que como indica Stephen Castles “está reconformando las sociedades y la política en todo el

⁵² David Forsythe, *Human Rights in International Relations*, 2^a ed, Cambridge Press, Reino Unido, 2006, p. 33; Jack Donnelly, *Derechos Universales. En Teoría y en la Práctica*, Gernika, México, 1994, pp. 108, 111.

globo”⁵³ y su vinculación con otros temas de la agenda internacional, como los derechos humanos.

1.3. Migración Indocumentada en México

Para poder plantear algunas cuestiones relativas a la migración indocumentada en México, es menester dejar asentadas unas líneas respecto a la migración internacional y la migración regular en la República Mexicana a fin de que sirvan como marco referencial.

La migración no es fenómeno reciente, como indica Rodolfo Casilla se trata de “uno de los rasgos distintivos y constantes en la historia de la humanidad”.⁵⁴ Manuel Carballo y Reinaldo Flores apuntan que la migración puede entenderse como un mecanismo de adaptación a modificaciones en el crecimiento poblacional, las condiciones ambientales, socioeconómicas o políticas.⁵⁵

En opinión de Stephen Castles, se encuentran tendencias que le dan singularidad, a saber: su globalización, ya que la lista de países que se ven involucrados en el desplazamiento de personas es cada vez más extensa; su aceleración, entendida como el aumento en la cantidad de individuos que migran; su diferenciación, es decir que se encuentran diferentes tipos de migrantes (laborales, temporales, permanentes, refugiados); su feminización, debido a que la participación de la mujer en los movimientos migratorios se da con mayor cuantía; finalmente, su politización, dados los efectos que tiene en las relaciones entre los Estados así como a nivel interno, actualmente se le percibe como una cuestión política de primer orden.⁵⁶

⁵³ Stephen Castles, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁴ Rodolfo Casillas, “La importancia de la solidaridad con los migrantes indocumentados”, *Envío*, Centro de Estudios Ecueménicos, México, núm. 123, marzo-abril 2008, p. 2.

⁵⁵ Manuel Carballo y Reinaldo Flores, “Migraciones: Causas e implicaciones”, *Movimientos de Población. Migraciones y acción humanitaria*, Icaria, España, 2004, p. 6.

⁵⁶ Stephen Castles, *op. cit.*, pp. 18-24.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima la presencia de 214 millones de migrantes internacionales a nivel mundial.⁵⁷ Por otro lado, en el Informe sobre Desarrollo Humano correspondiente a 2009 -elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- se señala que, generalmente, las personas se desplazan por su propia voluntad a sitios donde las condiciones son mejores -si bien existen otros factores que incentivan la migración.⁵⁸

En ese sentido, más de tres cuartas partes de los migrantes internacionales se mueven a países con un nivel de desarrollo humano superior al propio, a pesar de las restricciones que enfrentan por las políticas que obstaculizan su entrada o los pocos recursos con los que cuentan para movilizarse.⁵⁹

En el Informe se menciona que existen aproximadamente 50 millones de personas que viven y trabajan en el extranjero en situación irregular,⁶⁰ cantidad equivalente al 23.36% si se da por válida la cifra de 214 millones de migrantes. Podría pensarse que no es un porcentaje muy elevado, sin embargo no deja de ser un dato importante, muestra de ello es que el tema de la migración -ya sea regular o indocumentada- ha sido y es objeto de diversas discusiones a nivel internacional.

En el caso concreto de México, el país se ha constituido como un lugar de expulsión, recepción y tránsito de flujos migratorios. Dejando de lado la importante emigración de mexicanos -fundamentalmente a Estados Unidos-, apegándose al objetivo de la investigación, únicamente se hará una breve mención a los dos aspectos siguientes.

⁵⁷ Sitio web de la OIM, A propósito de la migración, Hechos y cifras, Previsiones y tendencias mundiales, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/global-estimates-and-trends/lang/es>, información recuperada el 26 de noviembre de 2009.

⁵⁸ Por ejemplo los conflictos bélicos o los desastres naturales.

⁵⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Perspectiva General", Informe sobre Desarrollo Humano 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos, Estados Unidos, 2009, p. 2.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 3

Paula Leite y Luis Acevedo exponen que la inmigración hacia México se caracteriza por la participación de tres elementos: En primer lugar, la práctica de asilo y refugio, que distingue al gobierno por la acogida de personas que huyen de conflictos armados, persecución o represión política; durante el Siglo XX, se recibieron europeos, sudamericanos y centroamericanos.⁶¹

En segundo lugar, el empleo de jornaleros agrícolas -principalmente guatemaltecos- que se ha vuelto un factor a considerar en el desarrollo de ese sector económico en la frontera sur mexicana. Por último, el retorno de migrantes mexicanos y el ingreso de sus hijos, que por haber nacido en Estados Unidos tienen esa nacionalidad y, por tanto, se les considera inmigrantes.

Estos autores puntualizan que para el 2000, el 69.7% de los inmigrantes provenían de Estados Unidos, mientras que Centroamérica y Europa se constituían en la segunda y tercera región de origen de inmigrantes, respectivamente.⁶²

De los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Migración se desprende que del 2002 al 2005 hubo un aumento considerable en la entrada regular de personas, pasando de 14,758,399 a 20,687,314. A pesar de que en 2006 se registró un pequeño descenso al colocarse en 20,524,155, durante el siguiente año la cifra ascendió a 21,617,436; aumentó mínimamente en 2008, al situarse en 21,619,363; pero para 2009 disminuyó hasta llegar a 18,943,465. En el Cuadro 4 se aprecia el flujo de extranjeros documentados de acuerdo a su calidad migratoria:

⁶¹ Rodolfo Casillas aclara que este flujo ha disminuido en su volumen debido a los obstáculos de procedimiento para obtener alguna de estas características migratorias. Asimismo, resalta que la mayoría de los refugiados registrados oficialmente corresponde a la los flujos de finales del siglo XX y que existe un importante subregistro respecto de los ocurridos en los años que van del presente siglo. Rodolfo Casillas, "La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México", *La situación demográfica de México 2009*, CONAPO, México, 2009, p. 126.

⁶² Paula Leite, Luis Acevedo, "Migración Internacional en México: balance y retos políticos", *La situación demográfica de México 2006*, CONAPO, México, 2006, pp. 155-156.

Flujo de Migración Regular hacia México								
Calidad migratoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
No inmigrante	14,701,395	16,662,768	19,545,894	20,611,979	20,438,802	21,520,205	21,521,117	18,876,451
Inmigrante	32,355	31,052	34,829	36,049	37,787	46,448	50,569	39,397
Inmigrado	24,649	29,063	33,987	39,286	47,566	50,783	47,623	27,617
Total	14,758,399	16,722,883	19,614,710	20,687,314	20,524,155	21,617,436	21,619,363	18,943,465

Cuadro 4

Fuente: Elaboración propia con cifras del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2002 a 2009, Registro de Entradas 2002 a 2006 y 2009, Registro y Control Migratorio 2007 a 2008, Comparativo de Registro y Control Migratorio de Entradas 2002 a 2008, Total Entradas por Calidad y Característica Migratoria 2009, www.inami.gob.mx

En cuanto a la transmigración, Leite y Acevedo destacan que en los últimos años la frontera sur del país se ha convertido en una región de tránsito de migrantes indocumentados de distintas latitudes, pero principalmente de origen centroamericano, que intentan llegar a Estados Unidos.⁶³

Rodolfo Casillas enfatiza que la transmigración implica complejidad para los migrantes involucrados ya que, en principio, tienen que atravesar por lo menos dos fronteras, luego buscan hacer breve su estancia por el país de tránsito ya que su meta es llegar a otro lugar -aunque frecuentemente su viaje excede lo previsto inicialmente.

Al mismo tiempo, puesto que su desplazamiento es pausado, necesitan allegarse recursos e información para evadir los controles migratorios, evitar riesgos y encontrar alojamiento así como alimentos y poder seguir adelante. Durante este esfuerzo, los migrantes intercambian experiencias estableciendo contactos y redes sociales.

Por su lado, los Estados -tanto de destino como de tránsito- intentando hacer frente a la migración indocumentada, han fortalecido e incrementado sus controles fronterizos, a lo que los migrantes responden con el ajuste de las rutas

⁶³ *Ídem.*

existentes o la creación de nuevas. Casillas explica que las rutas migratorias que llegan a México provienen del sur del continente o del Caribe. En el primer caso se trata fundamentalmente de centroamericanos, mientras que en el segundo se encuentran cubanos, asiáticos y africanos. En el Mapa 1 se observan las dos rutas mencionadas.



Mapa 1

Fuente: Google maps, con información de Rodolfo Casillas, *Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México*, OIM, CNDH, México, 2007, p. 15.

El autor indica que los lugares de tránsito están en función de las vías de comunicación que enlazan al sur con la frontera norte. Tales sitios se categorizan como plataformas -zonas de concentración a las que llegan los migrantes o sirven para reagruparse, resguardarse y, posteriormente, partir-, puertos de enlace o nodos -que proporcionan rutas alternas para cambios de rumbo- y sitios de paso.

Existen rutas terrestres, marítimas y aéreas. Para Casillas, dichas rutas se pueden clasificar de acuerdo a su utilización por parte de los migrantes; así, se

habla de rutas principales y secundarias; largas o cortas; seguras; económicas; autónomas o compartidas; alternativas o permanentes.

Luego entonces, en un determinado momento, una ruta puede ser principal y en otro secundaria, ello en respuesta a los obstáculos que impliquen para los migrantes; algunos harán uso de las más transitadas, habrá quienes se decidan por el caso contrario.

Las rutas terrestres son las más usadas, sobresaliendo la ferroviaria puesto que implica menores costos monetarios. Casillas apunta que las rutas son muy estrechas en el sur diversificándose hacia la parte central, por la misma topografía del país y la infraestructura carretera así como férrea.

En el caso de la región fronteriza del sur mexicano -principalmente en Chiapas y Tabasco-, las rutas migratorias se nutren de caminos vecinales. El autor menciona que algunas vías poseen una vinculación más directa con el centro del país por lo que su empleo hace más rápido el viaje.⁶⁴

Sobre la misma cuestión, Juan Artola comenta que las rutas más conocidas inician en Chiapas (Tapachula y Ciudad Hidalgo), de ahí se bordea la línea costera hasta llegar a Sonora (Nogales, Agua Prieta, Sásave, San Luís Río Colorado) o Baja California (Mexicali, Tecate, Tijuana).

Otra vía se direcciona a Oaxaca, con posibles paradas en Puebla o Guerrero para llegar al Distrito Federal o al Estado de México, posteriormente a Zacatecas, San Luis Potosí o Tamaulipas y, finalmente, a localidades fronterizas en Chihuahua (Ciudad Juárez o Janos).

⁶⁴ Rodolfo Casillas, *Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México*, OIM, CNDH, México, 2007, pp. 7-8, 14, 28-34.

Artola resalta que el tránsito por Baja California ha decrecido -gracias a la mayor vigilancia en la entidad- y ha venido aumentando por Chihuahua y Tamaulipas -a pesar de representar un mayor peligro ya que se atraviesa por zonas desérticas.⁶⁵

Acerca de las vías férreas, Casillas añade que su destrucción en Tapachula, tras el paso del huracán Stan en 2005, ha obligado a los migrantes a trasladarse a la ciudad de Arriaga a fin de poder abordar el tren, acción que les exige cerca de siete días de caminata; lo anterior los deja a merced de bandas de delincuentes que se han instalado en el trayecto. Con tal de evitar dicho riesgo, algunos migrantes eligen adentrarse por Tabasco.

El autor menciona que por vía marítima, están la ruta del Golfo -más transitada por ser más corta- y la del Pacífico -empleada, sobre todo, por los migrantes que desean arribar al occidente estadounidense.⁶⁶ De acuerdo a lo expuesto por Artola, en la ruta del Golfo se parte de Yucatán (Mérida) a Tamaulipas (Matamoros); mientras que en la del Pacífico se ubican playas de Chiapas (Mazatán y Puerto Madero), Oaxaca (Puerto Escondido) y Sinaloa (Mazatlán).⁶⁷

En lo concerniente a las rutas aéreas, Casillas especifica que son las menos ocupadas porque representan altos costos; en general, los migrantes provenientes de otros continentes, primordialmente de Asia, son quienes echan mano de ellas.⁶⁸

⁶⁵ Juan Artola, Tráfico de personas: Cruce de fronteras, documentos de identidad y principales rutas, OIM, México, p. 4. Disponible en sitio web del INM, Centro de Estudios, Foros: Hacia una Política Migratoria en la Frontera Sur de México, Documentos Básicos, <http://www.inm.gob.mx/estudios/foros/documentos%20basicos/5%20trafico%20de%20personas%20cruce%20de%20fronteras%20documentos%20de%20identidad%20y%20principales%20rutas.pdf>, recuperado el 22 de septiembre de 2009.

⁶⁶ Rodolfo Casillas, Los centroamericanos por México, un flujo migratorio apetitoso para diversos comensales, México, pp. 9-11. Disponible en sitio web de Rodolfo Casillas, Materiales de interés, <http://rodolfocasillasr.com/Materiales%20de%20interes/Los%20centroamericanos%202008.pdf>, recuperado el 18 de agosto de 2009.

⁶⁷ Juan Artola, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁸ Rodolfo Casillas, Una vida discreta, fugaz y anónima..., *op. cit.*, p. 36.

Artola puntualiza que el aeropuerto de la ciudad de México sirve como puerto de enlace ya que de ahí los migrantes -algunos de los cuales, a su vez, vienen de las terminales aéreas de Cancún, Mérida y Tuxtla Gutiérrez- se trasladan a Ciudad Juárez, Tijuana, Piedras Negras, Reynosa, Matamoros y Hermosillo.⁶⁹ En el Mapa 2 se aprecian las rutas terrestres, marítimas y aéreas a las que se hizo alusión previamente:



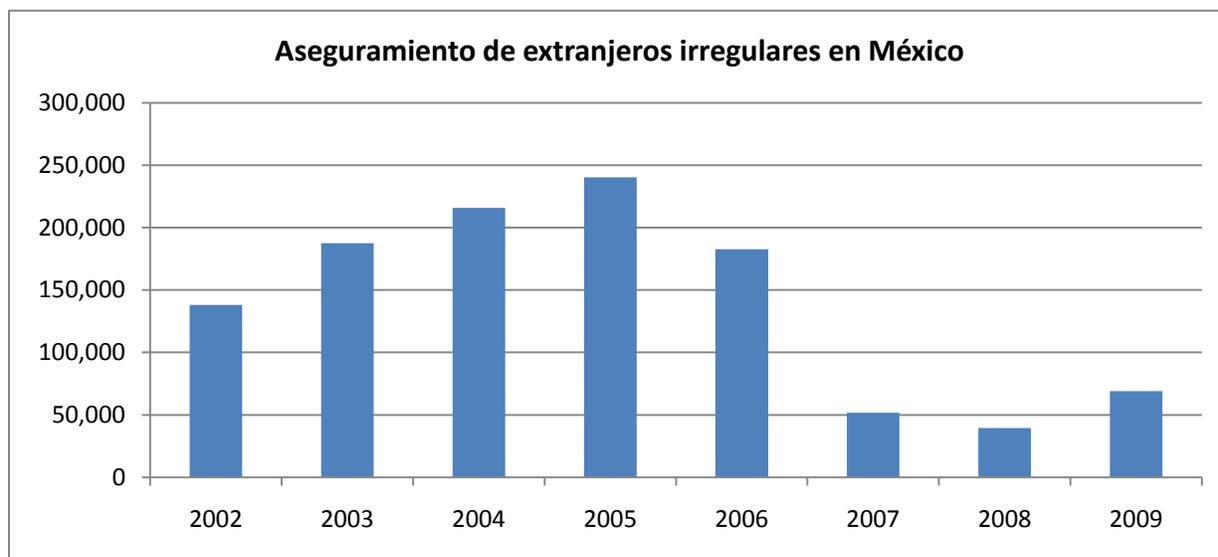
Mapa 2

Fuente: Rodolfo Casillas, *Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México*, OIM, CNDH, México, 2007, p. 41.

En lo tocante a la cantidad de migrantes indocumentados que atraviesan el país, los estudiosos del tema reconocen que, debido a su naturaleza irregular, es complicado contar con datos exactos. En consecuencia, se puede hablar de aproximaciones, estimaciones, apreciaciones alcanzadas a través de las estadísticas brindadas por las autoridades migratorias.

⁶⁹ Juan Artola, *op. cit.*

Como se asienta en la Gráfica 1, de 2002 a 2005, se registra un aumento en el aseguramiento de extranjeros que ingresan al país sin los documentos requeridos (al pasar de 138,061 a 240,269), ello puede explicarse -a juicio de Casillas- gracias a una modificación en el accionar del INM, reflejada en mayores recursos materiales y humanos. Durante 2005, se presenta el nivel más alto (con 240,269 aseguramientos).



Gráfica 1

Fuente: Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2002 a 2009, Extranjeros alojados y devueltos 2002 y 2009, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2003 a 2006, Rechazos, Aseguramientos, Expulsiones y Repatriaciones 2007 a 2008, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2002 a 2009, www.inami.gob.mx

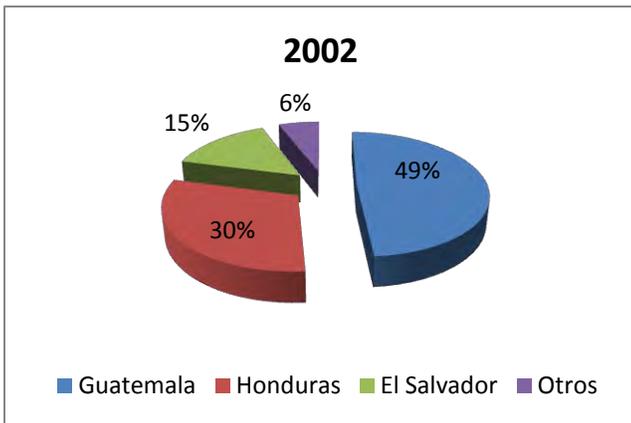
Para 2007, se da una drástica caída (la cantidad se sitúa en 51,700) que continúa hasta 2008 (llegando a 39,436). Lo anterior, para Casillas, es consecuencia de la disminución en los contingentes migratorios ocasionada, a su vez, por los desastres naturales que afectaron tanto a México como a Centroamérica y la adaptación a las nuevas circunstancias por parte de los propios migrantes y de las redes de traficantes.⁷⁰ Ya en 2009 hay un ligero incremento (se registran 69,033 aseguramientos).

Como se mencionó anteriormente, los migrantes provenientes del istmo centroamericano -fundamentalmente del Triángulo Norte- constituyen la mayor

⁷⁰ Rodolfo Casillas, *Los centroamericanos por México...*, *op.cit.*, p. 4.

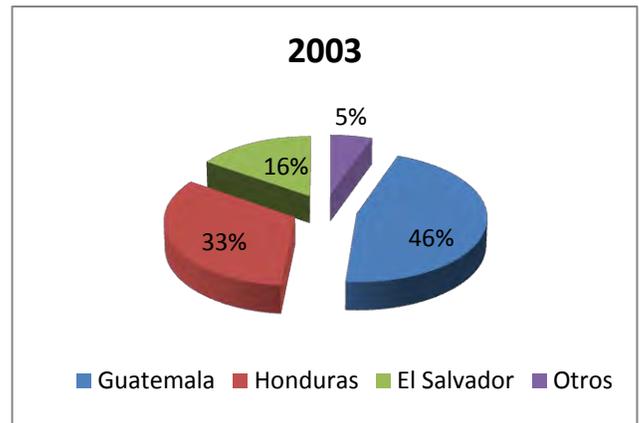
parte del flujo indocumentado. Por tanto, únicamente se hará énfasis en los nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador.

En las Gráficas 2 a 6 se observa que de 2002 a 2006, los guatemaltecos ocuparon el primer lugar en aseguramientos (con 49%, 46%, 44%, 42% y 46%, respectivamente), seguidos de los hondureños (que alcanzaron el 30%, 33%, 34%, 33% y 32%).



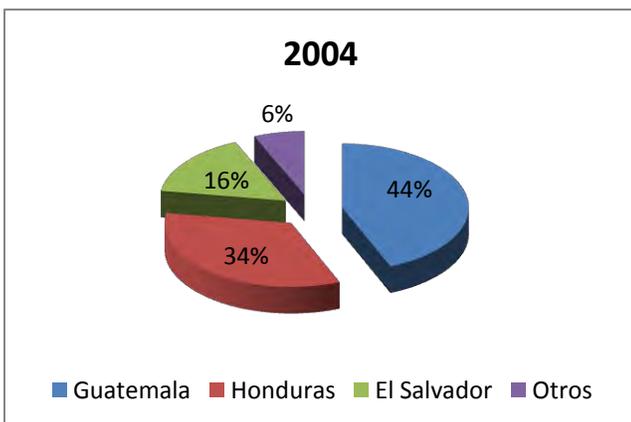
Gráfica 2

Fuente: *Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2002, Extranjeros alojados y devueltos 2002, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2002, www.inami.gob.mx*



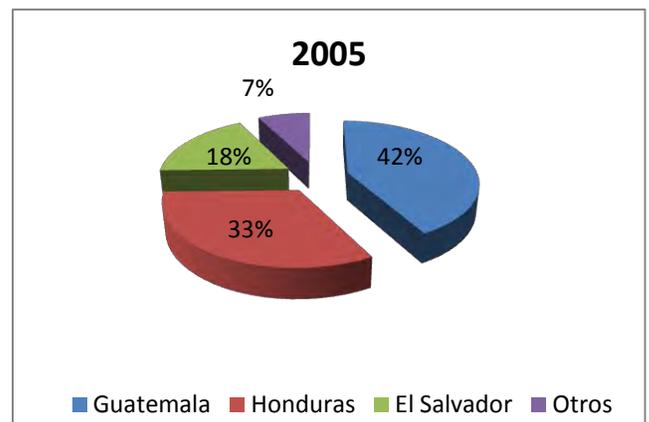
Gráfica 3

Fuente: *Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2003, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2003, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2003, www.inami.gob.mx*



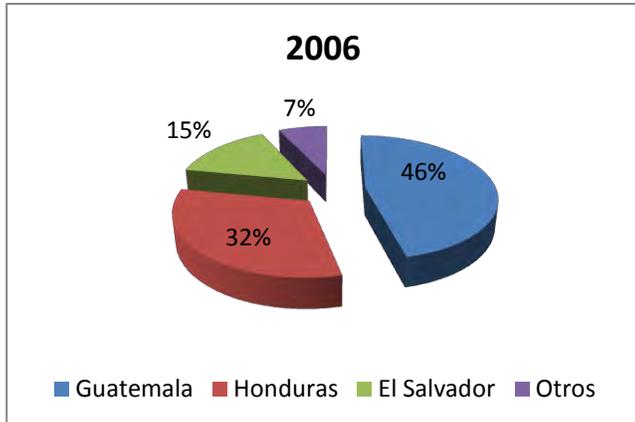
Gráfica 4

Fuente: *Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2004, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2004, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2004, www.inami.gob.mx*



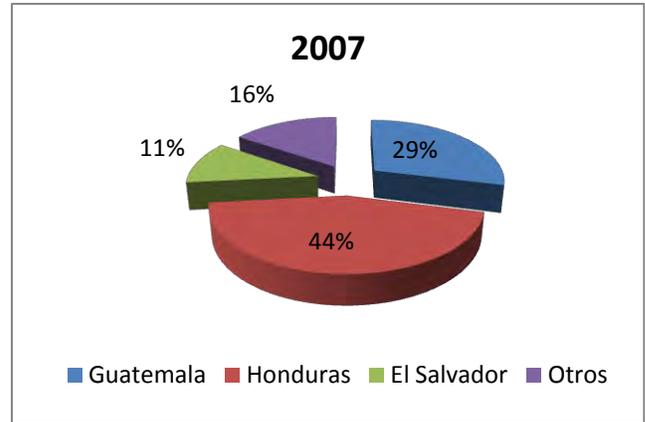
Gráfica 5

Fuente: *Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2005, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2005, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2005, www.inami.gob.mx*



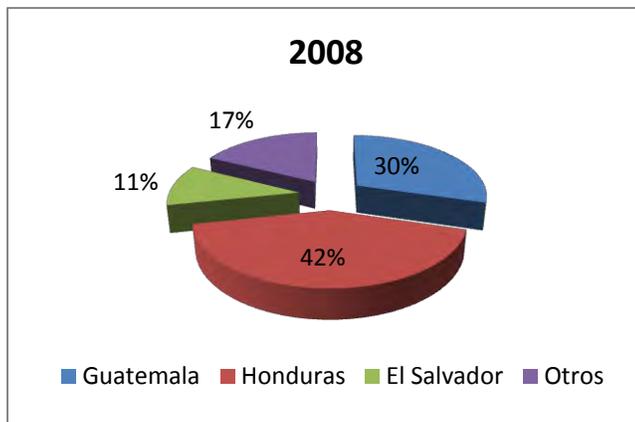
Gráfica 6

Fuente: Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2006, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2006, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2006, www.inami.gob.mx



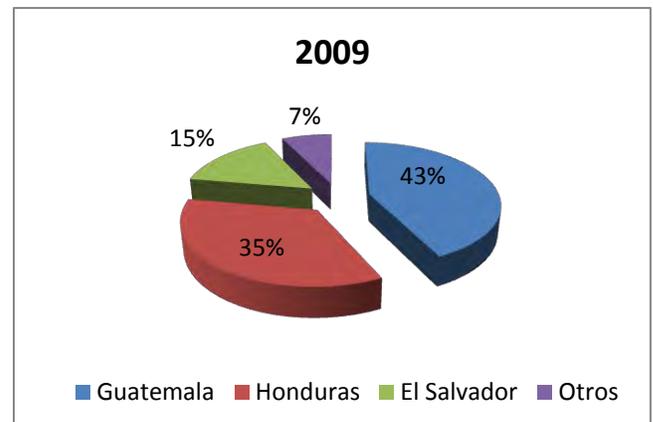
Gráfica 7

Fuente: Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2007, Rechazos, Aseguramientos, Expulsiones y Repatriaciones 2007, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2007, www.inami.gob.mx



Gráfica 8

Fuente: Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2008, Rechazos, Aseguramientos, Expulsiones y Repatriaciones 2008, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2008, www.inami.gob.mx



Gráfica 9

Fuente: Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2009, Extranjeros alojados y devueltos 2009, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2009, www.inami.gob.mx

Sin embargo, entre 2007 y 2008 -como se aprecia en las Gráficas 7 y 8- los nacionales de Honduras desplazan a los originarios de Guatemala (los primeros representaron el 44% y 42% para esos años; mientras que los segundos 29% y 30%). Para 2009, Gráfica 9, los guatemaltecos encabezan nuevamente la lista de aseguramientos (con 43%).

Por su parte, los oriundos de El Salvador se mantienen en la tercera posición de 2002 a 2006 (fluctuando entre el 15 y 18%). No obstante, en 2007 y 2008, son superados por el conjunto de migrantes de diversas nacionalidades (los cuales constituyeron el 16 y 17% respectivamente, mientras que los salvadoreños únicamente alcanzaron el 11%). Ya en 2009, los aseguramientos de salvadoreños vuelven a incrementarse (colocándose en 15%). En el Cuadro 5 se sintetizan los datos a los que se aludió previamente:

Aseguramiento de migrantes indocumentados, por nacionalidad, en México								
País de Nacionalidad ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Guatemala	67,336	86,023	94,404	100,948	84,523	14,939	11,656	29,604
Honduras	41,801	61,900	72,684	78,326	58,001	22,980	16,624	24,040
El Salvador	20,800	29,301	34,572	42,674	27,287	5,777	4,233	10,355
Otros ²	8,124	10,390	14,035	18,321	12,894	8,004	6,923	5,034
Total	138,061	187,614	215,695	240,269	182,705	51,700	39,436	69,033

Cuadro 5

¹Se hace referencia puntual a los nacionales de estos tres países centroamericanos ya que representan el grueso de los aseguramientos.

²Esta categoría agrupa a extranjeros provenientes de distintas latitudes, incluyendo a otros oriundos del continente americano.

Fuente: Elaboración propia con datos del INM, Sitio web del INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2002 a 2009, Extranjeros alojados y devueltos 2002 y 2009, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2003 a 2006, Rechazos, Aseguramientos, Expulsiones y Repatriaciones 2007 y 2008, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2002 a 2009, www.inami.gob.mx

El ejercicio de recuperación estadística sirve para tener una idea de la dimensión del fenómeno de la migración irregular en territorio mexicano y a pesar de la notable disminución en los flujos, sigue siendo una cantidad nada desdeñable.

Es de suponerse que los migrantes detenidos por la autoridad mexicana han pasado por las estaciones migratorias, sitios que, en teoría, deben tener la capacidad para atenderlos con el debido respeto a sus derechos humanos; de ahí la importancia de su estudio, cuestión que se abordará en los capítulos subsecuentes.

Capítulo II. Fundamento Legal Internacional y Nacional en materia de Aseguramiento de Migrantes

El propósito de este capítulo es analizar las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales que aluden -directa o indirectamente- al aseguramiento de migrantes para, a continuación, dilucidar si en las leyes mexicanas en la materia se retoman los lineamientos internacionales.

Es importante destacar que los documentos de carácter internacional abordados, ya sean de alcance universal o regional, pertenecen a la esfera del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En cuanto a la legislación mexicana contemplada debe reconocerse que, en diversas ocasiones, se hace referencia al respeto de los derechos humanos.

En esa tesitura, se hace necesario considerar de manera sucinta el concepto de derechos humanos. Jack Donnelly explica que “los derechos son prerrogativas que fundamentan demandas de cierta fuerza especial”; por tanto, “los derechos humanos son... los derechos que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano”.⁷¹ En concordancia con la definición anterior, Raquel Carvajal Silva comenta que son “las facultades que todo ente humano tiene por el hecho de ser”.⁷²

Por su parte, Ligia Galvis Ortiz expone que se trata de “atributos porque forman parte de la esencia misma del ser humano”. Agrega que “son derechos porque... se han incorporado al ordenamiento positivo nacional e internacional”; en ese sentido, “constituyen prerrogativas de la persona que el Estado tiene la obligación de proteger”.⁷³

⁷¹ Jack Donnelly, Derechos Universales..., *op. cit.*, p. 23.

⁷² Ma. Raquel Carvajal Silva, Migración Internacional y Derechos Humanos, Universidad de Guadalajara, México, 2004, p. 24.

⁷³ Ligia Galvis Ortiz, Comprensión de los Derechos Humanos, 2ª ed., Ediciones Aurora, Colombia, 2003, p. 63.

De acuerdo a Galvis Ortiz, los derechos humanos se pueden definir en tres sentidos: filosófico, político y jurídico. En el primer caso, sustenta la autora, son entendidos como principios rectores que configuran la visión del ser humano; son atributos inherentes a la persona, inalienables e intransferibles.

En el aspecto político, son los principios guías de la democracia y le dan sentido a la función del Estado; en ese contexto, Galvis Ortiz argumenta que los derechos humanos son el factor determinante de las políticas públicas.

Desde el sentido jurídico, son parte de los derechos positivos, lo que -aclara la autora- significa que son prerrogativas inherentes, facultades que son irrenunciables, por ello es dable exigir su respeto, garantizar su ejercicio y sancionar a quienes los transgredan. Además, continúa Galvis, integran una serie de normas nacionales, regionales e internacionales que devienen en obligaciones para los Estados que los suscriben.

Galvis Ortiz considera que los derechos humanos poseen cuatro características distintivas, a saber:

- Son universales, es decir que se aplican a todos los seres humanos sin distinciones de ninguna naturaleza. La autora apunta que esta característica implica la negación de la discriminación en todas sus formas, aun cuando sigue existiendo.
- Son interdependientes, o sea que deben ser reconocidos por igual, todos son imprescindibles para sostener la calidad de vida de las personas. Galviz ahonda en esta idea al plantear que la interdependencia de los derechos humanos debe recordar a los Estados la necesidad de tratarlos de forma integral, creando las condiciones necesarias para su vigencia.
- Se encuentran interrelacionados, ello significa que la existencia de las condiciones óptimas en las esferas económica, social, cultural y

ambiental -salvaguardadas por los derechos humanos- aseguran la calidad de vida merecida por los seres humanos.

- Son exigibles, a través de los procedimientos establecidos en los instrumentos internacionales. En ese punto, la autora destaca que -a diferencia de las otras características- la exigibilidad presenta variaciones dependiendo de los derechos de que se trate; para aclarar la idea, menciona que los derechos civiles y políticos son exigibles en un grado máximo, mientras que los económicos, sociales y culturales lo son en un menor nivel.⁷⁴ Empero, lo anterior no significa que los primeros sean más importantes que los segundos.

Donnelly va más allá al señalar que los derechos humanos poseen un cariz particular que los distingue de cualquier otra clase de derechos, a saber: su carácter moral. Lo anterior significa que los derechos humanos aluden a aquello que los individuos requieren para una vida digna; en esa tesitura, los derechos humanos descansan en una afirmación moral de las posibilidades humanas, que se refiere básicamente a lo que los individuos podrían llegar a ser a través de sus acciones, elecciones y prácticas sociales. Asimismo, el autor puntualiza que los derechos humanos proveen de un estándar moral a la labor del Estado dándole legitimidad tanto interna como externamente.⁷⁵

En la esfera internacional, para Bertrand Ramcharan los derechos humanos -a la vez que brindan el estándar moral al que alude Donnelly- son aspiraciones de la comunidad internacional,⁷⁶ de ahí que resulte fundamental reparar en su importancia en el escenario mundial. Empero, como plantea Donnelly, no siempre fue así ya que antes de la década de los 40's, los derechos humanos eran vistos como un asunto perteneciente al ámbito interno de los Estados, considerando que se aludía al tratamiento de sus propios ciudadanos dentro de sus territorios; luego

⁷⁴ Galvis Ortiz, *op. cit.*, pp. 63-68.

⁷⁵ Jack Donnelly, *International Human Rights*, 3^a ed., Westview, Estados Unidos, 2007, pp. 22-23.

⁷⁶ Bertrand Ramcharan, *Contemporary Human Rights Ideas*, Routledge, Reino Unido, 2008, p. 25.

entonces, los derechos humanos no eran un tema importante para las Relaciones Internacionales.⁷⁷

De acuerdo a David Forsythe, esa visión cambió cuando los Estados percibieron que los derechos humanos se vinculaban con la paz y la seguridad, impactando en sus intereses particulares.⁷⁸ Tal posición se reforzó con los sucesos acaecidos durante la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente el holocausto, por lo que la atención en el escenario internacional a los derechos humanos fue ganando terreno gradualmente -y no sin dificultades- a través de la elaboración de instrumentos de carácter internacional. Lo interesante, tal y como destaca Donnelly, es que el progreso en la esfera de los derechos humanos depende en gran medida de la puesta en marcha de dichos documentos mediante la ratificación de los Estados en el ejercicio de su soberanía, ya que éstos son la pieza clave para implementar, mantener y reforzar los derechos humanos reconocidos internacionalmente dentro de sus jurisdicciones.⁷⁹ Ello ocurre en ocasiones en contra de los intereses a corto plazo debido a que los Estados reconocen que a largo plazo obtendrán un beneficio general, tal y como es enfatizado por Michael Nicholson.⁸⁰ Aunque en la actualidad hay una cantidad sobresaliente de instrumentos que persiguen la protección de los derechos humanos, quizá lo ideal sería que no existiera la necesidad de plasmarlos en el papel y que bastara la buena voluntad de los gobiernos para garantizar su disfrute a todos los seres humanos.

Partiendo de lo general a lo particular, en primer lugar se retoman los lineamientos internacionales universales, seguidos de los de carácter regional, para concluir con los del ámbito nacional mexicano. Para efectos de orden en su tratamiento, se ha seguido un criterio cronológico -de acuerdo a la fecha de su adopción-, el cual no subestima la importancia de ninguno de los documentos. En

⁷⁷ Jack Donnelly, *International Human Rights*, *op.cit.*, pp. 3-4.

⁷⁸ David Forsythe, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁹ Jack Donnelly, *International Human Rights*, *op.cit.*, pp. 4-8, 16.

⁸⁰ Michael Nicholson, *International Relations. A concise introduction*, 2ª ed., Palgrave, Reino Unido, 2002, p. 212.

su examen, se hace una reflexión de los artículos que pueden ser aplicados en la práctica de la política migratoria, particularmente en lo referente al aseguramiento de migrantes.

2.1. Legislación Internacional Universal

En esta sección se contemplan los instrumentos que derivan de negociaciones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y, en consecuencia, tienen un carácter universal. En la Figura 1 se observan los documentos que integran este apartado. Debe señalarse que los primeros cuatro (en el sentido de las manecillas del reloj) poseen un carácter vinculante para los Estados que los han firmado y ratificado, mientras que la aplicación del resto depende de la voluntad de los países para ponerlos en práctica en sus legislaciones internas.



Figura 1
Fuente: Elaboración propia

2.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Se compone de un preámbulo y de 30 artículos.

Dentro del preámbulo, destaca la idea de que la libertad, la justicia y la paz mundiales tienen como fundamento el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; asimismo, que los miembros de la Organización de las Naciones Unidas se comprometen a asegurar el respeto de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

Además, se estipula que la Declaración se instituye como “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”.⁸¹ Se debe destacar que en la Declaración se protegen derechos de carácter civil y político así como de naturaleza económica, social y cultural.

En cuanto al aseguramiento de migrantes, puede decirse que sólo cuatro artículos de la Declaración tendrían una vinculación estrecha con el tema, a saber (ver Cuadro 1):

El artículo 3, que garantiza la seguridad personal; el artículo 5, que establece que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el artículo 6 que estipula que todo ser humano tiene

⁸¹ Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica;⁸² y el artículo 8, que dice que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante la autoridad competente, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la ley.

Declaración Universal de Derechos Humanos	
Derechos Generales	Derechos respecto al Aseguramiento
<ul style="list-style-type: none"> ✓ A la vida, a la libertad y a la seguridad personal ✓ A no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre ✓ A igual protección de la ley ✓ A no ser detenido arbitrariamente, preso ni desterrado ✓ A ser oído por un tribunal independiente e imparcial ✓ A la presunción de inocencia ✓ A no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia, ni de ataques a la honra o la reputación ✓ A la libre circulación y a la elección de residencia ✓ A solicitar asilo ✓ A la nacionalidad ✓ A contraer matrimonio y fundar una familia ✓ A la propiedad ✓ A la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión ✓ A la libertad de opinión y de expresión ✓ A la libertad de reunión y de asociación pacífica ✓ A participar en el gobierno y en las funciones públicas ✓ A la seguridad social ✓ Al trabajo, a fundar sindicatos y a afiliarse a éstos ✓ Al descanso y al disfrute del tiempo libre ✓ A un nivel de vida adecuado que garantice la salud y el bienestar ✓ A la educación ✓ A tomar parte de la vida cultural y a participar en el progreso científico y sus beneficios ✓ A vivir en un orden social e internacional justo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A la seguridad personal ✓ A no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes ✓ Al reconocimiento de la personalidad jurídica ✓ A un recurso efectivo

Cuadro 1

Fuente: *Elaboración propia*

⁸² Ello significa que el individuo goza de la protección que le brinda el sistema jurídico y que debe asumir las responsabilidades que dicho sistema le impone. Aunque en un determinado país los ciudadanos gocen de ventajas que no poseen los que no sean ciudadanos, el sistema jurídico de ese país debe reconocer la personalidad jurídica de toda persona, independientemente de que ésta sea ciudadana o no de tal país. Página web de la ONU, Ciberbús Escolar de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/humanrights/declarativa/6.asp>, recuperada el 11 de mayo de 2009.

2.1.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976; ha sido ratificado por 160 Estados, entre ellos, México.⁸³ El instrumento está integrado por 31 artículos y se divide en cinco partes.

Dos artículos del Pacto se podrían relacionar con el tema del aseguramiento (ver Cuadro 2). Se trata de los artículos 2 y 12; el primero, dice que los países en desarrollo -tomando en cuenta los derechos humanos y su economía nacional- podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos reconocidos en el Pacto a personas que no sean nacionales suyos;⁸⁴ el segundo, menciona que los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona al goce del mayor nivel posible de salud física y mental, para lograr tal objetivo deben adoptar ciertas medidas, entre ellas, la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.⁸⁵

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
Derechos Generales	Derechos respecto al Aseguramiento
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Al trabajo, a la seguridad e higiene en el lugar de trabajo, oportunidad de promoción, descanso y jornadas razonables ✓ A fundar sindicatos, a afiliarse a éstos y el derecho a huelga ✓ A la seguridad social ✓ A la protección de la familia ✓ A un nivel de vida adecuado ✓ A la educación, a la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria ✓ A participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Extensión de los derechos a las personas que no sean nacionales de los Estados miembros ✓ Al goce de la salud física y mental

Cuadro 2

Fuente: *Elaboración propia*

⁸³ México se adhirió a dicho Pacto el 23 de marzo de 1981. Colección de Tratados de la ONU, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#2, consultada el 24 de septiembre de 2010.

⁸⁴ Párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁸⁵ Párrafo 2, inciso d, del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2.1.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Al igual que el instrumento anterior, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, pero entró en vigor el 23 de marzo de 1976, casi tres meses después de que lo hiciera el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ha sido ratificado por 166 países, incluyendo México.⁸⁶ Está conformado por 53 artículos, organizados en seis partes.

De esa cantidad de artículos, únicamente siete se vincularían al aseguramiento (ver Cuadro 3): El artículo 2, que a la letra dice “cada uno de los Estados Partes... se compromete a respetar y a 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”,⁸⁷ aquí bien podría agregarse estatus o situación migratoria. Además, plantea que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el instrumento hayan sido violados puede interponer un recurso efectivo ante una autoridad competente.⁸⁸

Por su parte, en el artículo 7 se establece que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En el artículo 9 se indica que “toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella”,⁸⁹ mientras que en el 10 se estipula que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la

⁸⁶ México se adhirió a este Pacto el 23 de marzo de 1981. Colección de Tratados de la ONU, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en, consultada el 24 de septiembre de 2010.

⁸⁷ Párrafo primero del citado artículo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁸⁸ Tercer párrafo del artículo 2.

⁸⁹ Párrafo 2 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

dignidad inherente al ser humano”.⁹⁰ El artículo 14, expone que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley.

Finalmente, el artículo 16 dice que todos tienen derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Si bien todos los artículos mencionados guardan una relación -quizá indirecta- con el tema, es evidente que los artículos 9 y 10 hacen una mención expresa al aseguramiento; de ahí la importancia de resaltarlos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	
Derechos Generales	Derechos respecto al Aseguramiento
<ul style="list-style-type: none"> ✓ A la igualdad entre hombres y mujeres ✓ A la vida ✓ A no sometido a esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso u obligatorio ✓ A la libertad y a la seguridad personal ✓ A no ser encarcelado por incumplir una obligación contractual ✓ A la libertad de circulación y de elección de residencia ✓ Al acceso a un recurso de revisión en caso de expulsión de un territorio del que no se es nacional cuando la estancia en el mismo sea legal ✓ A la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, a la presunción de la inocencia, al debido proceso ✓ A la imposición de una pena justa en el caso de la comisión de un delito ✓ A no ser sujeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia ✓ A libertad de pensamiento, de conciencia y de religión ✓ A la libertad de expresión ✓ A la prohibición de la propaganda a favor de la guerra, del odio nacional, racial o religioso ✓ El derecho de reunión ✓ El derecho de asociación, fundación de sindicatos y de afiliación a los mismos ✓ A contraer matrimonio y a fundar una familia ✓ A la protección de los menores ✓ A participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar así como ser elegido y al acceso a las funciones públicas ✓ A la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley ✓ A tener la propia vida cultural, a profesar y practicar la propia religión y a emplear el propio idioma 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Extensión de los derechos a todas las personas que se encuentre en el territorio de los Estados miembros, sin distinción ✓ A interponer un recurso efectivo en caso de violación de derechos ✓ A no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes ✓ En caso de detención, a ser informado de las razones de la misma y de la acusación formulada ✓ A un trato humano en caso de privación de la libertad ✓ A ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente ✓ Al reconocimiento de la personalidad jurídica

Cuadro 3

Fuente: Elaboración propia

⁹⁰ Primer párrafo del artículo mencionado.

2.1.4. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue adoptada el 10 de diciembre de 1984 y entró en vigor el 26 de junio de 1987. Ha sido ratificada por 147 Estados, contando a México.⁹¹ Está constituida por 33 artículos, organizados en tres partes.

Primero que nada, es importante rescatar la definición de la tortura, planteada por el mismo instrumento, para tener una idea precisa de los actos que caen dentro de ese concepto. Luego entonces, se entiende por tortura “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”.⁹² Es decir que sólo las acciones cometidas por encargados de funciones públicas serán consideradas tortura.

En cuanto al aseguramiento, seis artículos de la Convención podrían aplicarse en la materia (ver Cuadro 4). El primero es el artículo 4 que puntualiza que los Estados deben considerar como delitos todos los actos de tortura, la tentativa de cometerla y los actos de complicidad o participación en la misma

⁹¹ El país firmó dicha Convención el 18 de marzo de 1985 y la ratificó diez meses después, el 23 de enero de 1986. Colección de Tratados de la ONU, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en#EndDec, recuperada el 24 de septiembre de 2010.

⁹² Párrafo primero del artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

conforme a su legislación penal. El siguiente es el artículo 10 que fija el compromiso de los Estados por incluir en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley -sea éste civil o militar-, del personal médico, de los funcionarios públicos y de otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de los individuos sometidos a cualquier forma de arresto, detención o prisión, educación e información completas sobre la prohibición de la tortura y la introducción de tal prohibición en las normas o instrucciones que se publiquen en relación con sus deberes y funciones.

En el artículo 11 se asienta que los Estados deberán examinar sistemáticamente las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión a fin de evitar la tortura. Por otro lado, el artículo 13 detalla que los Estados admitirán que la persona sometida a tortura tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea examinado por las autoridades competentes, protegiéndola contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado.

En el artículo 14 se anota que los Estados garantizarán a la víctima de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluyendo los medios para su rehabilitación; asimismo, se añade que en caso de muerte como resultado de tortura, las personas que dependieran de la víctima tendrán derecho a indemnización. Por último, el artículo 16 establece que los Estados se comprometen a prohibir otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes cuando sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento de tal funcionario o persona.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	
Derechos Generales	Derechos respecto al Aseguramiento
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evitar la expulsión, devolución o extradición de una persona cuando se crea que podría ser sometida a tortura ✓ A no aceptar como prueba en ningún procedimiento declaraciones obtenidas bajo tortura 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A presentar una queja y a que su caso sea examinado por las autoridades competentes ✓ A la reparación del daño en caso de tortura

Cuadro 4

Fuente: *Elaboración propia*

2.1.5. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, aunque entró en vigor hasta el 1 de julio de 2003. 44 Estados la han ratificado, incluyendo a México.⁹³ Se conforma de 93 artículos, organizados en nueve partes.

Cabe subrayar que si bien en la Convención se especifica que sus lineamientos se aplicarán a todos los trabajadores migratorios⁹⁴ y a sus familiares - sin ninguna distinción durante todo el proceso migratorio- se definen diferentes categorías de trabajador migratorio⁹⁵ y se hace una distinción entre trabajadores en situación regular e irregular. En este contexto, en el cuerpo de la Convención, hay disposiciones que se dirigen a los trabajadores migratorios así como a sus familiares sin importar su calidad migratoria y otras que únicamente se destinan a los que se encuentran documentados.

⁹³ La Convención fue firmada por el país el 22 de mayo de 1991, empero fue ratificada el 8 de marzo de 1999. Colección de Tratados de la ONU, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en, consultada el 17 de noviembre de 2010.

⁹⁴ La Convención define al trabajador migratorio como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Párrafo 1 del artículo 2 del citado instrumento.

⁹⁵ Se habla de trabajadores fronterizos, de temporada, itinerantes, vinculados a un proyecto, con empleo concreto o por cuenta propia. En esta categoría se establece que los Estados de empleo considerarán la posibilidad de otorgarles el derecho a elegir libremente una actividad remunerada después de un período determinado. Párrafo 2 del artículo 58 de la Convención.

En lo tocante al aseguramiento, cuatro artículos de la Convención guardan una relación directa con el tema (ver Cuadro 5). El primero de ellos, es el artículo 10 que apunta que ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. El segundo, de vital importancia por su contenido, es el artículo 16 que asienta que los trabajadores migratorios y sus familiares tienen derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones; asimismo, se conviene que si son detenidos se le informará, en el momento, de los motivos de la detención y se les notificarán, en un idioma que comprendan, las acusaciones formuladas en su contra. Se explica que cuando sean sometidos a cualquier forma de detención, se deberá informar -sin demora- a las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, de la detención y de los motivos de esa medida; además, tendrán derecho a entablar comunicación, intercambiar correspondencia, a reunirse y a hacer gestiones con esas autoridades para su representación legal, de igual manera se les informará de tales prerrogativas y aquellas derivadas de los tratados pertinentes.

Por su lado, en el artículo 17 -igualmente fundamental para la materia objeto del presente estudio- se añade que al encontrarse privados de la libertad serán tratados humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano así como a su identidad cultural y que si se encuentran detenidos por violación de las disposiciones sobre migración serán alojados, en la medida de lo posible, en locales distintos de los destinados a las personas condenadas o detenidas que están en espera de ser juzgadas. Igualmente, se concede que las autoridades prestarán atención a los problemas que se planteen a sus familiares, en particular al cónyuge y los hijos menores; finalmente, se inscribe que los trabajadores migratorios y sus familiares sometidos a cualquier forma de detención gozarán de los mismos derechos que los nacionales de los Estados, de empleo o de tránsito, que se encuentren en una situación similar.

Por último, el artículo 23 -aunque es reiterativo, es importante rescatarlo- dice que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recurrir a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen en las situaciones en que los derechos plasmados en la Convención sean violentados.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	
Derechos Generales	Derechos respecto al Aseguramiento
<ul style="list-style-type: none"> ✓ A salir libremente de cualquier Estado ✓ A la vida ✓ A no ser sometidos a esclavitud ni servidumbre y a no realizar trabajos forzosos u obligatorios ✓ A la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión ✓ El derecho de opinión y la libertad de expresión ✓ A no ser sometidos a injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones ni a ataques ilegales contra el honor y buen nombre ✓ A no ser privados arbitrariamente de sus bienes ✓ A la libertad y la seguridad personales así como a la protección del Estado ✓ A la igualdad ante los tribunales y las cortes de justicia y al debido proceso ✓ A no ser condenados por actos u omisiones que al cometerse no fueran considerados delictivos ✓ A no ser encarcelados, privados de su autorización de residencia o permiso de trabajo ni expulsados por incumplir una obligación contractual ✓ A que no se les confisque o destruya documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia, permanencia o permisos de trabajo ✓ A no ser sometidos a la expulsión colectiva ✓ A la igualdad de trato en cuanto a remuneración, condiciones de trabajo y empleo ✓ A participar en sindicatos ✓ A la igualdad de trato en lo tocante a la seguridad social ✓ A recibir atención médica urgente ✓ A tener un nombre y nacionalidad así como al registro del nacimiento ✓ A la educación ✓ Al respeto de la identidad cultural propia ✓ A transferir sus ingresos, ahorros, efectos personales y otras pertenencias ✓ A ser informados de los derechos que los asisten y de los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones en los Estados de tránsito o de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ✓ A la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones ✓ Si son detenidos se le informará de los motivos de la detención y las acusaciones formuladas en su contra ✓ A entablar comunicación, intercambiar correspondencia, a reunirse y a hacer gestiones con sus autoridades consulares o diplomáticas para su representación legal, protección y asistencia ✓ A ser tratados humanamente y con respeto la dignidad inherente al ser humano así como a su identidad cultural cuando sean privados de la libertad ✓ Si se encuentran detenidos por violación de las disposiciones sobre migración serán alojados en locales distintos de los destinados a las personas condenadas o detenidas que están en espera de ser juzgadas ✓ A que las autoridades presten atención a los problemas que se planteen a sus familiares, en particular al cónyuge y los hijos menores cuando se encuentren detenidos ✓ A gozar de los mismos derechos que los nacionales sometidos a cualquier forma de detención

Cuadro 5

Fuente: Elaboración propia

2.1.6. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1979, en su resolución 34/169. La elaboración del documento surge como una preocupación por elaborar un código ético policial durante el V Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza, en 1975. En el congreso siguiente, llevado a cabo en Caracas, Venezuela, en 1980, se solicita a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas que incorporen el Código a su ordenamiento interno, que faciliten el texto a los funcionarios y que los instruyan sobre su contenido tanto en los cursos de información básica como en la capacitación posterior.⁹⁶

El Código se compone de ocho artículos precedidos de un comentario. En términos generales, el documento dicta las siguientes directrices para el comportamiento de los funcionarios:⁹⁷

- Cumplir los deberes que les impone la ley.
- Respetar y proteger la dignidad humana así como mantener y defender los derechos humanos.
- Hacer uso de la fuerza únicamente cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.
- Guardar confidencialidad de la información que se refiera a la vida privada de las personas.
- No infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

⁹⁶ Francisco Alonso Pérez, *et. al.*, Manual del Policía, 4ª. Ed., La Ley, España, 2004, p. 26.

⁹⁷ Es importante rescatar que el Código aclara que la expresión funcionarios encargados de hacer cumplir la ley abarca a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. Comentario inciso a, del artículo 1 del Código.

- Asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando así se requiera.
- No cometer, oponerse y combatir los actos de corrupción.⁹⁸
- Impedir y oponerse a las violaciones a la ley y al Código de Conducta.

Las disposiciones del Código se relacionan íntimamente con el aseguramiento de migrantes, de ahí que puede considerarse dentro de los documentos que deberían dar sustento a la política migratoria de cualquier Estado.

2.1.7. Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en que Viven

La Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en que Viven fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 1985, en su resolución 40/144. Consta de diez artículos.

En el documento se plantea que el término extranjero se aplicará a toda persona que no sea nacional del Estado en el cual se encuentre.⁹⁹ Se especifica que los lineamientos contenidos en el mismo no pretenden legitimar la entrada o la presencia ilegal de un extranjero en cualquier Estado, ni limitar el derecho de los gobiernos a promulgar leyes y reglamentaciones relativas a la entrada y estancia de extranjeros o a establecer diferencias entre nacionales y extranjeros. Pero se subraya que tales disposiciones deben ser compatibles con las obligaciones jurídicas internacionales, en particular en la esfera de los derechos humanos;¹⁰⁰

⁹⁸ El Código apunta que la corrupción abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto. Comentario inciso b, del artículo 7 del Código.

⁹⁹ Artículo 1 de la Declaración.

¹⁰⁰ Artículo 2 de la Declaración.

además deben hacerse públicas a fin de que los extranjeros las observen.¹⁰¹ De lo establecido en la Declaración, el artículo 6 -que dice que ningún extranjero será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes- y el artículo 10 -que expresa que todo extranjero tendrá libertad, en cualquier momento, para comunicarse con el consulado o la misión diplomática del Estado del que sea nacional- mantienen un vínculo con el aseguramiento de migrantes (ver Cuadro 6).

Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en que Viven	
Derechos Generales	Derechos respecto al Aseguramiento
<ul style="list-style-type: none"> ✓ A la vida y la seguridad personal; a no ser arbitrariamente detenido ni arrestado o privado de la libertad ✓ A la protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la intimidad, la familia, el hogar o la correspondencia ✓ A la igualdad ante los tribunales y los órganos encargados de la administración de justicia y a la asistencia gratuita de un intérprete ✓ A elegir cónyuge, a casarse y a fundar una familia ✓ A la libertad de pensamiento, de opinión, de expresión, de conciencia, de reunión y de religión ✓ A conservar su idioma, cultura y tradiciones ✓ A transferir al extranjero sus ganancias, ahorros u otros bienes monetarios personales y a la propiedad ✓ A salir del país, a la libre circulación y elección de residencia ✓ A no ser sometido a experimentos médicos o científicos ✓ A no ser privado arbitrariamente de los bienes legítimamente adquiridos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ✓ A comunicarse con el consulado o la misión diplomática de su Estado

Cuadro 6

Fuente: *Elaboración propia*

¹⁰¹ Artículos 3 y 4 de la Declaración.

2.1.8. Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión

En 1975, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció que se requerían esfuerzos adicionales para proteger el derecho a no ser sometido a tortura; en esa tesitura, se solicitó a la entonces Comisión de Derechos Humanos que analizara la formulación de un conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. El proyecto inicial fue elaborado en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías; posteriormente, la Asamblea General solicitó a comisiones más específicas que le dieran forma al proyecto. En el 43 periodo de sesiones de la Asamblea General se concretó el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, el cual fue aprobado en la resolución 43/173, el 9 de diciembre de 1988.¹⁰² El documento se conforma de 39 principios, que incluyen -entre otros- los siguientes preceptos:

- Los principios deben aplicarse a todas las personas sin distinción alguna.
- Los Estados deben evitar la violación de los Principios.
- Toda persona será informada en el momento de su arresto de la razón que lo provoca.
- Se deben hacer constar las razones del arresto, la hora del arresto, la hora del traslado al lugar de custodia, así como la hora de la primera comparecencia ante el juez u otra autoridad, la identidad de los funcionarios que hayan intervenido y la información precisa del lugar de custodia.
- Está prohibido abusar de la situación de una persona detenida o presa para obligarla a confesar o declarar contra sí misma o contra cualquier otra persona.
- Las autoridades procurarán asegurar la asistencia a los familiares que se encuentren bajo cargo de las personas detenidas o presas.

¹⁰² Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, "Derechos humanos y sistema penitenciario", Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, Número 16 Noviembre-Diciembre, Año 1995, p. 404.

- La persona detenida tiene derecho a impugnar la legalidad de su detención y a presentar quejas sobre el trato recibido.
- Los daños causados por actos u omisiones de un funcionario serán indemnizados.

El Conjunto de Principios define al detenido como toda persona privada de la libertad y a la detención como la condición de las personas privadas de la libertad, razón por la cual sus disposiciones se aplican a los extranjeros asegurados en estaciones migratorias. Consecuentemente, se hace necesario llevar a cabo una lectura de la que se desprendan los lineamientos que se puedan destinar a los migrantes que se encuentren en las estaciones migratorias.

En este sentido, el Principio 1 expresa que toda persona sometida a cualquier forma de detención será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano; relacionado con esa disposición se dicta que ninguna persona sometida a cualquier forma de detención será objeto de tortura o a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (Principio 6), pero que en caso de que el detenido fuera objeto de tales prácticas tiene derecho a presentar a las autoridades encargadas de la administración del lugar de detención, a las autoridades superiores, y de ser necesario, a las autoridades con atribuciones fiscalizadoras o correctivas, una petición o un recurso por el trato del que haya sido objeto (Principio 33).

De igual manera, se apunta que si la persona muere o desaparece durante su detención, un juez u otra autoridad, de oficio o a instancias de un miembro de la familia de esa persona o de alguien que tenga conocimiento del caso, investigará los hechos (Principio 34). Por su parte, el Principio 2 establece que la detención sólo se llevará a cabo en estricto cumplimiento de la ley y por funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin, mientras que el Principio 9 amplía el precepto anterior al indicar que las autoridades que mantengan detenida a una persona únicamente podrán ejercer las atribuciones que les confiera la ley.

En consonancia con los Principios anteriores, se encuentra el Principio 11 que menciona que nadie será mantenido en detención sin tener la posibilidad real de ser oído sin demora por un juez u otra autoridad y que la persona detenida tiene el derecho a defenderse a sí misma o ser asistida por un abogado, a comunicarse con él y a consultarlo (Principio 18); asimismo, se precisa que la autoridad le debe informar de ese derecho y le debe facilitar los medios adecuados para ejercerlo (Principio 17).

Además, en el Principio 13 se pormenoriza que las autoridades deben suministrar a la persona, al comienzo del período de detención o poco después, información y una explicación sobre sus derechos, así como sobre la manera de ejercerlos; en la misma dirección, el Principio 14 encomienda que el detenido que no comprenda o no hable adecuadamente el idioma empleado por las autoridades tiene derecho a que se le brinde, en un idioma que comprenda, dicha información y a contar con la asistencia de un intérprete.

Por otro lado, el Principio 15 indica que no se debe mantener a la persona detenida incomunicada del mundo exterior, en particular de su familia o de su abogado; asimismo, tiene derecho a ser visitada y a sostener correspondencia con sus familiares (Principio 19). El Principio 16 define que la persona detenida tiene derecho a notificar, o a pedir que la autoridad competente notifique, a su familia o a las personas que haya designado, sobre su detención y el lugar en que se encuentra bajo custodia; de igual forma, tiene derecho a ponerse en comunicación con una oficina consular o la misión diplomática de su Estado.

El Principio 24 agrega que se debe realizar, a toda persona detenida, un examen médico después del ingreso en el lugar de detención y debe recibir atención así como tratamiento médico gratuito cada vez que sea necesario; por su parte, el Principio 26 añade que se debe registrar la realización del examen médico, sus resultados, el nombre del doctor y que se puede tener acceso a tal registro.

También se establece, en el Principio 28, que el detenido tiene derecho a obtener cantidades razonables de materiales educacionales, culturales y de información. Por último, el Principio 29 esclarece que a fin de velar por el apego a la normatividad pertinente, los lugares de detención serán visitados regularmente por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta a la encargada de la administración del lugar o dependiente de ésta; además, el detenido tendrá derecho a comunicarse libremente y con absoluta confidencialidad con los visitantes.

Por su lado, el Principio 30 prescribe que los tipos de conducta del detenido que constituyan infracciones disciplinarias, la descripción y duración de las sanciones y las autoridades competentes para aplicarlas se determinarán por ley o por reglamentos dictados conforme a derecho y que hayan sido debidamente publicados; empero, la persona detenida tiene derecho a ser oída antes de que se tomen medidas disciplinarias y a someter tales medidas a autoridades superiores para su examen.

A partir de la revisión pormenorizada del Conjunto de Principios queda aclarada la trascendencia del documento para el aseguramiento de migrantes, ya que se aprecia que sus preceptos se pueden -y deben- aplicar en la política migratoria de todos los países.

2.1.9. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley fueron adoptados en el marco del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. El documento está integrado por 26 principios, estructurados en seis apartados.

Acerca del aseguramiento, específicamente seis puntos guardan una relación con el mismo. En primer lugar, se encuentra el principio 15 que indica que en las relaciones de los funcionarios con las personas detenidas, no se empleará la fuerza, excepto cuando sea necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas. Por otro lado, a pesar de que las autoridades que resguardan a los migrantes en los centros destinados a tal fin no deben estar armadas, el principio 16 resalta que podrán hacer uso de armas de fuego en defensa propia o de terceros, cuando haya peligro de muerte o lesiones graves o para impedir una fuga.

Por su parte, el principio 18 establece que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, lo que en teoría garantizaría que cuenten con las aptitudes requeridas para el buen desempeño de sus funciones. En consonancia con lo anterior, en el principio 19 se dicta que se buscará que todos los funcionarios estén capacitados en el empleo de la fuerza y que sean examinados al respecto. Mientras, el principio 20 detalla que en tal capacitación se prestará especial atención a las cuestiones de derechos humanos.

Por último, el principio 24 prescribe que los gobiernos adoptarán las disposiciones necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los elementos a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego y no adopten las medidas requeridas para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

Estas directrices son importantes ya que contemplan elementos -por ejemplo, la capacitación, la evaluación y la responsabilidad de las autoridades- que deben integrarse no sólo en la política migratoria, sino también en cualquier política pública para que ésta sea eficaz.

2.1.10. Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad

Durante el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevado a cabo en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, se solicitó que se preparara un documento sobre la protección de los menores privados de libertad. Para mayo de 1986, el Consejo Económico y Social -a través de la resolución 1986/10- pidió al Secretario General que rindiera un informe sobre los progresos realizados en la elaboración de las reglas al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia; asimismo, se exhortaba a que durante el Octavo Congreso -que se celebraría en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990- se examinaran las reglas propuestas. Tres meses después, el 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General aprobó, mediante la resolución 45/113, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

En dicha resolución se reconoce que, debido a su gran vulnerabilidad, los menores privados de libertad requieren especial atención y protección; por lo tanto, se deben garantizar sus derechos y bienestar. Igualmente, se invita a los Estados a adaptar su legislación, su política y sus prácticas nacionales así como a asignar los recursos necesarios para garantizar el éxito en la aplicación y la ejecución de las reglas, particularmente en lo que se refiere a la capacitación del personal.¹⁰³ En las Reglas se aclara que se entiende por menor toda persona que no tenga cumplidos los 18 años de edad y por privación de libertad toda forma de detención, encarcelamiento o internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de una autoridad pública.¹⁰⁴ En ese sentido, el instrumento se aplica a todos los

¹⁰³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 45/113, 45 período de sesiones, 68 sesión plenaria, 14 de diciembre de 1990.

¹⁰⁴ Artículo 11, inciso a y b, de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

lugares de detención, sin importar su clase o tipo, en donde haya menores.¹⁰⁵ El instrumento consta de 87 artículos, divididos en cinco secciones. Las Reglas cobran relevancia para la cuestión del aseguramiento de migrantes, ya que hacen mención de disposiciones muy concretas que deben aplicarse en las estaciones migratorias; a continuación, se apuntan los lineamientos más importantes.

Primeramente, se expresa que en todos los lugares donde haya menores detenidos, deberá llevarse un registro -integrado por expedientes personales- que contenga los datos de la identidad del menor; las circunstancias del internamiento, sus motivos y la autoridad que lo ordenó; el día y hora del ingreso, el traslado y la salida; detalles de la notificación de cada ingreso, traslado o liberación del menor a los padres o tutores y detalles acerca de los problemas de salud física y mental conocidos, incluyendo el uso de drogas y de alcohol.¹⁰⁶

En segundo lugar, se enuncia que al momento del ingreso al centro de detención, los menores deberán recibir una copia del reglamento del establecimiento y una descripción de sus derechos y obligaciones en un idioma que puedan comprender, junto con la dirección de las autoridades competentes ante las que puedan formular quejas, así como de los organismos y organizaciones públicos o privados que presten asistencia jurídica. Igualmente, deberá ayudarse a todos los menores a entender dicha información.¹⁰⁷

A su vez, se acentúa que al ser admitido, se entrevistará al menor lo antes posible, se preparará un informe psicológico-social y se le practicará examen médico.¹⁰⁸ Se insiste en que la detención sólo se producirá en condiciones que tengan en cuenta los requisitos especiales que exijan su edad, personalidad, sexo así como su salud física y mental, y que garanticen su protección contra

¹⁰⁵ Artículo 15.

¹⁰⁶ Artículo 21 de las Reglas.

¹⁰⁷ Artículos 24 y 25.

¹⁰⁸ En cuanto a este punto, el artículo 50 añade que la examinación médica tiene como fin constatar maltratos y verificar cualquier estado físico o mental que requiera atención.

influencias nocivas o situaciones de riesgo; ello incluye estar separados de los adultos a menos que pertenezcan a la misma familia.¹⁰⁹

Por otro lado, se inscribe que los menores tendrán derecho a contar con locales y servicios que satisfagan todas las exigencias de la higiene y de la dignidad humana. En ese sentido, se detalla que cada menor dispondrá de ropa de cama individual suficiente, limpia y en buen estado, así como prendas personales apropiadas al clima y suficientes para mantenerlos en buena salud; que las instalaciones sanitarias deberán ser de un nivel apropiado y que la alimentación se preparará adecuadamente, será servida a las horas acostumbradas, en calidad y cantidad que satisfagan las normas de la dietética, la higiene y la salud y -de ser posible- las exigencias religiosas y culturales; paralelamente, el menor contará -en todo momento- con agua limpia y potable.¹¹⁰

En cuanto a la educación, se plantea que todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades, con especial atención a los menores de origen extranjero o con necesidades culturales o étnicas particulares, analfabetos o que presenten problemas cognitivos o de aprendizaje. Del mismo modo, se asienta que todo centro de detención deberá contar con una biblioteca bien provista de libros y periódicos instructivos y recreativos a la que los menores tengan acceso.¹¹¹

También se sugiere que el menor deberá disponer del tiempo suficiente para practicar ejercicios físicos al aire libre contando con el terreno suficiente, las instalaciones y el equipo necesarios. De igual manera, dispondrá de tiempo adicional para actividades de esparcimiento y se le permitirá satisfacer sus necesidades espirituales, ya sea participando en los servicios o reuniones

¹⁰⁹ Artículos 27 al 29.

¹¹⁰ Artículos 31, 33, 34, 36 y 37.

¹¹¹ Artículo 38 y 41.

organizados en el establecimiento o teniendo consigo libros, objetos de culto o de instrucción religiosa de su confesión.¹¹²

Del mismo modo, se determina que todo menor deberá recibir atención médica adecuada, preventiva y correctiva¹¹³ -incluyendo atención odontológica, oftalmológica y de salud mental- así como los productos farmacéuticos y dietas especiales recetados por un médico. En esa tesitura, se agrega que los centros donde haya menores detenidos deberán contar con acceso inmediato a instalaciones y equipo médicos adecuados, así como a personal capacitado a fin de que cuando el menor esté enfermo, se queje o presente síntomas de dificultades físicas sea examinado con prontitud.¹¹⁴

Se destaca que la familia, el tutor o cualquier persona designada por el menor y las autoridades consulares -cuando éste sea extranjero- tendrán el derecho de ser informados sobre su estado de salud, cuando requiera tratamiento de más de 48 horas en el servicio clínico, el padecimiento de alguna enfermedad que requiera el traslado a un centro médico externo o en caso de fallecimiento. En relación a esta última cuestión, se pormenoriza que el pariente más próximo tendrá derecho a examinar el certificado de defunción, a pedir que le muestren el cadáver y disponer su último destino; igualmente, se dice que se deberá practicar una investigación independiente sobre las causas de la defunción.¹¹⁵

En otro orden de ideas, se recomienda que los menores mantengan una comunicación adecuada con el mundo exterior. Por tanto, se les autorizará a comunicarse con sus familiares, amigos, representantes de organizaciones y su abogado; a recibir visitas regulares y frecuentes; a comunicarse por escrito o por teléfono así como a recibir correspondencia; por último, se menciona que tendrán

¹¹² Artículos 47 y 48.

¹¹³ Respecto a estos puntos, en el artículo 54 se enfatiza que los centros deberán organizar programas de prevención del uso indebido de drogas, a la par de aquellos referidos a la desintoxicación y rehabilitación.

¹¹⁴ Artículo 49 y 51.

¹¹⁵ Artículos 56 y 57.

la oportunidad de informarse periódicamente de los acontecimientos por la lectura de diarios, revistas u otras publicaciones, mediante el acceso a programas de radio y televisión, así como a través de visitas de los representantes de organizaciones.¹¹⁶

Posteriormente, se asienta que con el objetivo de impedir que el menor lesione a otros, a sí mismo o cause daños materiales importantes, el personal podrá hacer uso de la fuerza o de instrumentos de coerción, siempre y cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y únicamente en la forma descrita por una ley o un reglamento. Además, se prohíbe la portación y uso de armas.¹¹⁷

En relación a los procedimientos disciplinarios, se explica que deberán contenerse en leyes o reglamentos que expliquen las conductas que se constituyen en infracciones a la disciplina, el carácter y la duración de las sanciones, la autoridad correspondiente para imponerlas y la competente en grado de apelación. Se particulariza que las medidas disciplinarias deberán contribuir a la seguridad y al orden, además de ser compatibles con el respeto de la dignidad inherente del menor.

En consecuencia, el documento prohíbe las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluyendo los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor. De igual manera, se rechaza la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con familiares. A lo anterior se suma que, antes de aplicar la sanción, el menor deberá ser informado de la infracción que le es imputada, se le dará la oportunidad de presentar su defensa, incluyendo el derecho de apelar ante la autoridad competente.¹¹⁸

¹¹⁶ Artículos 59 al 62.

¹¹⁷ Artículo 64 y 65.

¹¹⁸ Artículos 66 al 68 y 70.

Se contempla que inspectores calificados o autoridades que no pertenezcan a la administración del centro estén facultados para efectuar visitas periódicas, sin previo aviso, acompañados por médicos especializados;¹¹⁹ para ello, gozarán de completa independencia en el ejercicio de sus funciones y tendrán acceso -sin restricciones- a los empleados, a los menores y a la documentación de los establecimientos. Si como resultado de la inspección se descubren violaciones a las disposiciones, se deberán comunicar a las autoridades para que investiguen los hechos.¹²⁰

Paralelamente, se consigna que los menores deberán contar con la oportunidad de presentar -por escrito y de ser necesario con ayuda de su familia, asesores jurídicos o grupos humanitarios- peticiones o quejas al director del lugar, a la administración central del mismo, a la autoridad judicial o cualquier otra autoridad competente y a ser informados de la respuesta.¹²¹

Finalmente, en conexión con el personal que resguarda a los menores, se dispone que éste deberá ser competente y especializado, seleccionado y contratado cuidadosamente, capacitado constantemente -en psicología infantil, protección de la infancia, criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño- y con acceso a remuneraciones así como a estímulos suficientes a fin de que desempeñen sus funciones en forma humanitaria, dedicada, profesional, justa y eficaz; en completo respeto de la dignidad y los derechos humanos de los menores e impidiendo y combatiendo la corrupción.

La aplicación de estas disposiciones -que abarcan aspectos muy diversos- contribuiría a una gestión adecuada de los lugares en donde se encuentren menores privados de la libertad, incluyendo las estaciones migratorias. La existencia de este instrumento es el reflejo de la vulnerabilidad en que se

¹¹⁹ El artículo 73 describe que los médicos se encargarán de evaluar el cumplimiento de las reglas relativas al ambiente físico, la higiene, el alojamiento, la comida, el ejercicio y los servicios médicos, así como otros aspectos que pudieran afectar la salud física y mental de los menores.

¹²⁰ Artículo 72 y 74.

¹²¹ Artículos 75, 76 y 78.

encuentran ciertos grupos particulares, tales como las mujeres, los indígenas y los migrantes, por lo que requieren protección adicional.

2.2. Legislación Internacional Regional

En la presente sección se abordan los documentos que son resultado de las discusiones en el marco de la Organización de los Estados Americanos; en dicho contexto, su alcance es regional. La Figura 2 ilustra los instrumentos a tratar. Al igual que la Legislación Universal, se encuentran instrumentos de carácter vinculante (que se observan en la Figura partiendo de izquierda a derecha) así como uno que no es obligatorio (situado en el extremo derecho de la Figura).

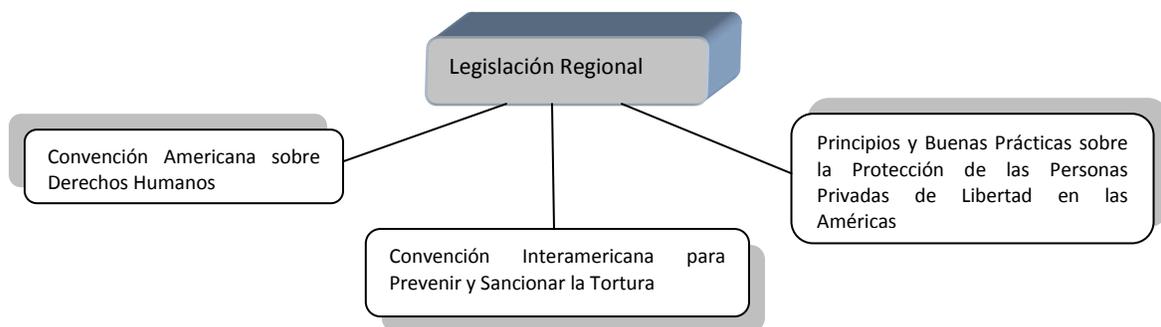


Figura 2
Fuente: *Elaboración propia*

2.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos -también conocida como Pacto de San José- fue suscrita el 22 de noviembre de 1969, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, llevada a cabo en San José de Costa Rica. Dicho instrumento entró en vigor el 18 de julio de 1978 y ha sido ratificado por 24 países, entre los cuales se encuentra México.¹²² Está conformada por 82 artículos, organizados en tres partes. Al igual

¹²² La ratificación se dio el 2 de marzo de 1981. Organización de los Estados Americanos, Documentos, Tratados y Acuerdos, Tratados Multilaterales, Texto de los Tratados por Materia, Derechos Humanos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Estado de Firmas y

que la Declaración Universal, la Convención rescata derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En referencia al aseguramiento, vale decir que cuatro artículos presentan un vínculo con éste (ver cuadro 7). En primer lugar, en el artículo 3 se implanta que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. El artículo 5 dicta que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y -lo más importante en cuanto al aseguramiento- que toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Convención Americana sobre Derechos Humanos	
Derechos Generales	Derechos respecto al Aseguramiento
<ul style="list-style-type: none"> ✓ A la vida ✓ A la integridad personal ✓ A no ser sometido a esclavitud o servidumbre ✓ A la libertad personal ✓ A contar con garantías judiciales ✓ A no ser condenado por actos que al momento de cometerse no fueran delitos ✓ A indemnización en caso de una condena por error judicial ✓ A la protección de la honra y de la dignidad ✓ A la libertad de conciencia y de religión ✓ A la libertad de pensamiento y de expresión ✓ A la réplica ante información inexacta o agravante emitida en medios de difusión ✓ Al derecho de reunión ✓ A la libertad de asociación ✓ A la protección de la familia ✓ Al nombre ✓ A la nacionalidad ✓ A la propiedad privada ✓ Al derecho de circulación y de residencia ✓ A participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido así como a tener acceso a las funciones públicas ✓ A la igual protección de la ley 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Al reconocimiento de la personalidad jurídica ✓ A no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ✓ A ser tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano ✓ A ser informado de las razones de la detención y de los cargos imputados ✓ A la protección judicial

Cuadro 7

Fuente: *Elaboración propia*

Ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>, consultada el 25 de septiembre de 2010.

Por su lado, el artículo 7 establece que toda persona detenida deberá ser informada de las razones de su detención y notificada del cargo o cargos formulados contra ella. Finalmente, en el artículo 25 se registra que toda persona tendrá derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante la autoridad competente, que la ampare contra la violación de los derechos fundamentales reconocidos por los ordenamientos jurídicos internos o la Convención.

2.2.2. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura fue adoptada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985, en el marco del 15º período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; entró en vigor el 28 de febrero de 1987 y ha sido ratificada por 18 Estados, contando a México.¹²³ Se compone de 24 artículos.

El documento define a la tortura de manera similar a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, únicamente que de forma más concisa; el texto a la letra dice: “se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”.¹²⁴

¹²³ La Convención fue firmada por México el 10 de febrero de 1986, siendo ratificada un año después -exactamente, el 11 de febrero de 1987. Organización de los Estados Americanos, Documentos, Tratados y Acuerdos, Tratados Multilaterales, Texto de los Tratados por Materia, Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Estado de Firmas y Ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-51.html>, consultada el 25 de septiembre de 2010.

¹²⁴ Artículo 2 de la Convención Interamericana.

Igualmente, se consigna que se considerará como responsable de tortura al funcionario público o la persona que -con apoyo de éste- ordene, instigue, induzca a su comisión, lo cometa directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo haga. Se añade que actuar bajo órdenes superiores no exime de la responsabilidad y que ni siquiera bajo circunstancias especiales -como el estado o la amenaza de guerra, el estado de sitio o de emergencia, la inestabilidad política interna, la suspensión de garantías constitucionales u otras emergencias públicas, la peligrosidad del detenido o la inseguridad de los establecimientos de detención- se justificará la tortura.¹²⁵

Cuatro artículos de la Convención pueden traslaparse al ámbito del aseguramiento. El primero de ellos, es el artículo 6 que instituye que los Estados asegurarán que los intentos o actos de tortura constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo las sanciones pertinentes. En segundo lugar, el artículo 7 expresa que los gobiernos tomarán medidas para que en el adiestramiento de los funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, se ponga especial atención en la prohibición del empleo de la tortura.

En tercera instancia, el artículo 8 enuncia que los países miembros garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura, el derecho a que su caso sea examinado imparcialmente. En último lugar, y en concordancia con la disposición anterior, el artículo 9 registra el compromiso de los Estados a incorporar en sus legislaciones nacionales, las normas que garanticen una compensación a las víctimas de tortura.

¹²⁵ Artículos 3 al 5.

2.2.3. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Ante la preocupación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que se reconociera por una parte, el derecho fundamental de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente así como de que fueran respetadas y garantizadas su dignidad, vida e integridad física, psicológica y moral; por la otra, la importancia del debido proceso legal en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, dada su situación de vulnerabilidad, particularmente en el caso de los migrantes y personas indocumentadas,¹²⁶ se adoptaron los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas -mediante la resolución 1/08- durante el 131º período ordinario de sesiones de la Comisión, realizado del 3 al 14 de marzo de 2008, en Washington, Estados Unidos.

El documento comprende 25 principios¹²⁷ que, en su mayor parte, pueden y deben ponerse en práctica durante el aseguramiento de migrantes, por lo cual resulta imperioso referirse a su contenido. Con el objetivo de reafirmar esta idea, se retoma la definición de privación de la libertad, tal y como es planteada por los Principios, se trata de:

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a

¹²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08, Washington, D.C., Estados Unidos, 13 de marzo de 2008, pp. 1-2.

¹²⁷ Tales principios están organizados en tres categorías: generales (I al VII), relativos a las condiciones de privación de libertad (VIII al XIX) y sobre los sistemas de privación de libertad (XX al XXV)

las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley... sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como... centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados.¹²⁸

Pasando al cuerpo del documento, se estipula que toda persona privada de libertad será tratada humanamente, considerando su dignidad inherente, sus derechos fundamentales, y con apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Con especial énfasis en el respeto a la vida e integridad personal; por tanto, se le protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo o cualquier método que persiga anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental.¹²⁹

Se sostiene que toda persona privada de libertad será igual ante la ley, en consecuencia tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia. Además, no podrá ser discriminada bajo ninguna circunstancia; en ese sentido, las medidas impuestas a las personas privadas de libertad se aplicarán con imparcialidad y con base en criterios objetivos.

De igual forma, se determina que la privación de libertad deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario, que la incomunicación de las personas detenidas estará prohibida y que ninguna autoridad administrativa podrá alterar, limitar o restringir los derechos de los privados de la libertad, previstos en el derecho internacional, más allá de lo permitido por el mismo.¹³⁰

¹²⁸ Disposición general de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

¹²⁹ Principio I.

¹³⁰ Principios II al IV.

Se apunta que las personas privadas de libertad tendrán derecho a ser informadas prontamente de las razones de su detención, de los cargos formulados, de los derechos y garantías que les asisten, todo ello en un idioma o lenguaje que comprendan. Asimismo, tendrán derecho a disponer de un traductor e intérprete, a la defensa y a la asistencia letrada, a la asistencia consular o diplomática y a comunicarse con su familia, abogado y representantes consulares.

Se considera que tendrán derecho a interponer un recurso sencillo, rápido y eficaz, ante autoridades competentes, independientes e imparciales, contra actos u omisiones que violen o amenacen violar sus derechos humanos. A la par, tendrán derecho a presentar quejas o denuncias -ante las autoridades correspondientes, las instituciones nacionales de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las demás instancias internacionales competentes- por actos de tortura, violencia, castigos corporales, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como por las condiciones de detención, por la falta de atención médica o psicológica y de alimentación adecuada. Dichas quejas deberán recibir una respuesta dentro de un plazo razonable.¹³¹

Se indica que al momento de ingreso a los establecimientos de privación de libertad, la autoridad responsable informará claramente y en un idioma o lenguaje que las personas comprendan -ya sea por escrito, verbalmente o por otro medio- los derechos, deberes y prohibiciones que tienen al interior del lugar; también, consignará en un registro oficial los datos de las personas ingresadas,¹³² al cual tendrán acceso junto con sus representante u otras autoridades competentes. A su vez, personal de salud practicará un examen médico o psicológico.¹³³

¹³¹ Principio V y VII.

¹³² Incluyendo nombre, edad, sexo, nacionalidad; información relativa a su integridad personal y estado de salud; razones o motivos de la privación de libertad y la autoridad que la ordena o autoriza; la autoridad que efectúa el traslado al establecimiento y la que controla legalmente la privación de libertad; día y hora de ingreso y de egreso; día y hora de los traslados y lugares de destino, así como la autoridad que los ordena y la encargada de los mismos; inventario de los bienes personales y, por último, firma de la persona. Principio IX, numeral 2.

¹³³ Principio IX.

Se detalla que las personas privadas de libertad tendrán derecho al disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, lo que incluye la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de personas pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo (adultos mayores, mujeres, menores de edad, discapacitados, portadores del VIH-SIDA, tuberculosis o enfermos en fase terminal).¹³⁴

De la misma manera, se marca que dispondrán de los siguientes elementos: alimentación, en horarios regulares, que responda -en cantidad, calidad y condiciones de higiene- a una nutrición adecuada y suficiente, que tome en cuenta la cultura y religión de las personas, así como las necesidades o dietas especiales determinadas por un médico; agua potable suficiente y adecuada para el consumo humano; espacio suficiente,¹³⁵ exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas; cama y ropa de cama; instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes así como los productos básicos de higiene personal; una biblioteca bien equipada así como acceso a actividades de esparcimiento; áreas específicas de acuerdo al sexo y la edad o necesidades especiales de atención.¹³⁶

Por otro lado, se manifiesta que podrán practicar sus creencias religiosas, recibir y enviar correspondencia así como estar informadas sobre los acontecimientos del mundo y recibir visitas.¹³⁷

¹³⁴ Principio X.

¹³⁵ Respecto a esta cuestión, el Principio XVII añade que la autoridad competente definirá la cantidad de plazas disponibles para cada establecimiento, la cual no podrá sobrepasarse.

¹³⁶ Principios XI al XIII y XIX. Éste último indica que las personas privadas de libertad a causa de una infracción a las disposiciones migratorias no deberán estar en establecimientos destinados a condenados o acusados de infracciones penales.

¹³⁷ Principios XV y XVIII.

En otro orden de ideas, se registra que el personal encargado de la dirección y custodia de personas privadas de libertad, deberá ser seleccionado cuidadosamente, considerando su integridad ética y moral, sensibilidad a la diversidad cultural y a las cuestiones de género, capacidad profesional, adecuación personal a la función y sentido de responsabilidad; además, deberá ajustarse al respeto a los derechos humanos. El personal contará con los recursos y el equipo necesarios para que pueda desempeñar su trabajo en condiciones adecuadas, incluyendo una remuneración justa y apropiada así como la capacitación periódica especializada.¹³⁸

Respecto a cuestiones de seguridad, se esboza que los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes se practicarán en condiciones sanitarias adecuadas, respetando la dignidad humana y por personal calificado del mismo sexo. En cuanto al registro de las instalaciones, se resalta que deberá realizarse conforme a un debido procedimiento y con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad.

Sobre medidas disciplinarias se aclara que deberán estar bajo control judicial, previamente establecidas en las leyes, no violentarán los derechos humanos y estarán a cargo de autoridades competentes. En cuestiones particulares, se prohíben las sanciones colectivas y el aislamiento en celdas de castigo; sin embargo, el aislamiento se permitirá como un último recurso, de manera limitada en el tiempo, cuando se demuestre que es necesario para salvaguardar la seguridad interna de los establecimientos o para proteger la vida e integridad de las personas o funcionarios.

A fin de evitar cualquier tipo de violencia entre las personas privadas de libertad, y entre éstas y el personal, se apunta que estará permitido tomar algunas medidas. Entre ellas, se contemplan las siguientes: aumentar el personal de vigilancia interna, impedir el ingreso de armas, drogas, alcohol y de otras

¹³⁸ Principio XX.

sustancias u objetos prohibidos por la ley; implantar procedimientos de alerta temprana para situaciones de crisis o emergencia así como de mediación y resolución pacífica de conflictos internos; combatir los abusos de autoridad, actos de corrupción e impunidad.

Es importante destacar que se conmina a no emplear la fuerza u otros medios coercitivos, y a prohibir el uso de armas de fuego u otro tipo de armas letales al interior de los lugares de privación de libertad, a menos que sea inevitable para proteger la vida de las personas o la seguridad del recinto y una vez que se hayan agotado todas las vías disponibles.¹³⁹

Finalmente, se conviene que instituciones y organizaciones nacionales e internacionales podrán practicar visitas e inspecciones periódicas a los sitios de privación de la libertad, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las disposiciones antes mencionadas; para ello, se permitirá el acceso a todas las instalaciones, a la documentación relacionada y a las personas.¹⁴⁰

Antes de pasar al análisis de la Legislación Nacional, resulta apropiado hacer algunos comentarios. Es innegable que hay una preocupación entre la comunidad internacional en cuanto a la protección de los derechos humanos en general, lo que se refleja en la existencia de una serie de documentos acordados entre los Estados precisamente para garantizar su respeto. No obstante, en cuanto a los derechos humanos que poseen los migrantes que se encuentran privados de su libertad, falta camino por recorrer; ello se manifiesta claramente en la ausencia de un instrumento de carácter vinculante enfocado directamente a la cuestión.

Si bien es cierto que los documentos analizados que generan una obligación para los Estados que los han firmado y ratificado contienen

¹³⁹ Principios XXI al XXIII.

¹⁴⁰ Principio XXIV.

disposiciones que pueden aplicarse a los migrantes que son sometidos a detención, no se hace una mención expresa al tema salvo en el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, pero resulta insuficiente dada su generalidad. El punto es que la aplicación de los lineamientos de aquellos instrumentos más detallados -como el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad o los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas- depende enteramente de las buenas intenciones de los Estados ya que se trata de documentos sin obligatoriedad alguna. Ciertamente que un instrumento internacional posea un carácter vinculante no garantiza que su contenido se respetará pero existe una mayor probabilidad de que así sea; en ese sentido, se requiere un mayor compromiso de parte de los Estados para plasmar en sus prácticas internas los acuerdos a los que se llega en el escenario internacional. En el siguiente apartado se observará si México actúa en consecuencia.

2.3. Legislación Nacional

En el caso mexicano, el marco general es la Ley General de Población (LGP) y su Reglamento, puesto que no hay un ordenamiento específico en cuanto a la política migratoria se refiere. No obstante, respecto al aseguramiento de migrantes sí existe con una disposición que se considerará en este apartado, tal y como se indica en la Figura 3.



Figura 3
Fuente: Elaboración propia

2.3.1. Ley General de Población

La Ley General de Población vigente data del 7 de enero de 1974; desde entonces, ha sufrido diversas reformas, siendo la última la del 17 de abril de 2009. Se integra por 157 artículos, organizados en diez capítulos, además de cuatro artículos transitorios.

Considerando que la Ley abarca distintos aspectos de la política de población -que van más allá del objeto del presente capítulo-, solamente se hará referencia a las disposiciones que guardan relación con el aseguramiento de migrantes, ya que otras cuestiones más precisas se abordarán posteriormente.

Sobre el aseguramiento, dos artículos de la Ley hacen mención expresa. Se trata del artículo 71, donde se dice que la Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medida de aseguramiento, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquéllos que deben ser expulsados.

El segundo, es el artículo 128, en el cual se expresa que son de orden público¹⁴¹ las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación para el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión del país.

¹⁴¹ De acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el orden público ha sido entendido como el conjunto de reglas en las que reposa el bienestar común y ante las cuales ceden los derechos los particulares, ya que interesan a la sociedad colectivamente más que a los ciudadanos considerados aisladamente. El orden público funciona como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos que tengan efectos dentro del orden jurídico. Tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en julio de 2003, con número de registro 183781, bajo el rubro "Normas jurídicas. Si la ley no determina expresamente que sean de orden público e irrenunciables, corresponde al juzgador resolver sobre el particular acuerdo al análisis de ciertas premisas".

2.3.2. Reglamento de la Ley General de Población

El Reglamento de la Ley General de Población vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000, su última reforma se llevó a cabo el 29 de noviembre de 2006. Se conforma de 239 artículos, repartidos en trece capítulos, a los que se suman cuatro artículos de carácter transitorio.

Al igual que en el caso anterior, únicamente se considerarán a los lineamientos que aludan al aseguramiento de migrantes. En el caso del Reglamento, dos artículos se abocan al mismo. Sin embargo, debe señalarse que se registran tres disposiciones más que hacen referencia a la razón de ser de las instalaciones físicas -es decir, las estaciones migratorias- donde ha de llevarse a cabo el aseguramiento.¹⁴²

En primer lugar, el artículo 208 decreta que el Secretario de Gobernación expedirá las disposiciones administrativas que regirán las estaciones, que deberán considerar -por lo menos- el objeto del aseguramiento, la duración máxima de la estancia de los extranjeros asegurados y el respeto a sus derechos humanos.

El artículo 209 describe el procedimiento a seguir una vez que se asegura al extranjero en la estación migratoria, a saber: se le practicará examen médico; se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio disponible; se notificará de inmediato a su representante

¹⁴² Se trata del artículo 94 que menciona que la Secretaría de Gobernación podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados. En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados. El artículo 207 que establece que cuando de una verificación se desprenda alguna infracción que amerite la expulsión del extranjero, el asegurado será puesto de inmediato a disposición del responsable de la estación migratoria, quien lo comunicará por escrito a sus superiores jerárquicos. Por último, el artículo 225 que indica que para la ejecución de las órdenes de expulsión que la Secretaría de Gobernación determine, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias, vigilándose el respeto de los derechos humanos.

consular; se levantará inventario de sus pertenencias, que se depositarán en el área establecida para ello y se le devolverán a su salida; se tomará su declaración -en presencia de dos testigos- y se le harán saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas, a alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista. Todo lo anterior se asentará en un acta administrativa; se añade que, en caso de ser necesario, se empleará un traductor para el desahogo de la diligencia y que el extranjero tendrá acceso al expediente que se integre.

Igualmente, se registra que durante su estancia se le proporcionará un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica; tendrá derecho a ser visitado por sus familiares, su representante o persona de su confianza. Se destaca que si se trata de familias, se alojarán en la misma instalación y se les permitirá la convivencia diaria.

Tanto las disposiciones plasmadas en el Ley General de Población como en su Reglamento, se toman como punto de partida en el documento que se analizará a continuación.

2.3.3. Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración

El instrumento que se enfoca en su totalidad al aseguramiento de migrantes fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 2009.¹⁴³ Se trata de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración, constituidas por 50 artículos a los que se suman tres transitorios.¹⁴⁴

¹⁴³ Su antecedente directo son las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del 19 de noviembre de 2001, que devinieron en la normatividad actual después de un largo proceso de modificación.

¹⁴⁴ Mismos que versan sobre su entrada en vigor, abrogación de las Normas de 2001 y cuestiones sobre el Directorio de Acceso a Estaciones Migratorias de Asociaciones Religiosas y Organismos de la Sociedad Civil.

En primera instancia, se enfatiza que las Normas se aplicarán al personal destacado en la estación, a los extranjeros alojados y a cualquiera persona que acuda a las instalaciones. Enseguida, se prohíben actos que conlleven violaciones a los derechos humanos, tratos crueles, inhumanos o degradantes así como actitudes discriminatorias hacia los alojados; el comercio, introducción, posesión, suministro o uso de sustancias u objetos que pongan en peligro el orden y la seguridad del lugar; el ingreso de personas que no cuenten con el permiso correspondiente.¹⁴⁵

Posteriormente, se establece que la autoridad migratoria procurará que el alojamiento de los extranjeros sea por el menor tiempo posible, respetando siempre sus derechos humanos; en ese sentido, se aclara que se deberá resolver la situación legal del asegurado en un plazo no mayor de 15 días hábiles y que el aseguramiento no podrá exceder de 90 días.¹⁴⁶

Se dicta que con los objetivos de detectar la introducción o presencia de objetos o sustancias no permitidos, salvaguardar la integridad de las personas, resguardar las instalaciones y mantener el control interno, el personal de la estación podrá realizar la revisión física de los alojados, respetando sus derechos humanos.¹⁴⁷

Igualmente, se contempla que se podrá solicitar el auxilio de las fuerzas de seguridad pública en casos de resistencia organizada, motín, agresión al personal, disturbios que pongan en peligro la seguridad de las personas o el lugar o en caso de desastres.

También, se apunta que la Coordinación de Control y Verificación Migratoria designará personal para llevar a cabo visitas periódicas de supervisión y

¹⁴⁵ Artículos 4 y 6.

¹⁴⁶ Artículos 7 y 8.

¹⁴⁷ Sin embargo para la revisión de las instalaciones se contará con el apoyo de otras autoridades, sin que se especifique de qué autoridades se trata, artículo 10.

evaluación a las estaciones y que dichos establecimientos contarán con buzones de quejas y sugerencias así como carteles -en diferentes idiomas- que informen sobre los derechos y obligaciones de los alojados.¹⁴⁸

Más adelante, se estipula que se abrirá un expediente administrativo por cada extranjero que arribe a la estación, que contendrá nombre, sexo, edad, nacionalidad, lugar de origen, domicilio en su país de origen o en México, estado civil, profesión u oficio e información sobre su familia; nombre y teléfono de su representante legal o persona de confianza; fecha y hora de ingreso y salida de la estación; en el caso de asegurados por verificación, los documentos oficiales que se hayan generado; filiación, con fotografía y huella digital; inventario de valores y objetos;¹⁴⁹ certificado médico; declaración del asegurado;¹⁵⁰ formato de sujeción a procedimiento administrativo migratorio; acuerdo de aseguramiento; la información generada durante el procedimiento migratorio y la resolución acerca de su situación migratoria.¹⁵¹

Se asienta que el responsable de la estación está obligado a verificar que los alojados cuenten con un oficio de puesta a disposición, acuerdo de aseguramiento o documento que funde y motive el ingreso a la misma; a constatar que se haya realizado la revisión médica y expedido el certificado médico correspondiente;¹⁵² a informar por escrito a los alojados sobre sus derechos y obligaciones; a explicar a los asegurados -al momento de su declaración- las circunstancias que motivaron su aseguramiento; a habilitar un traductor o

¹⁴⁸ Artículos 11 al 13 y 22.

¹⁴⁹ Al respecto, el artículo 20 precisa que las pertenencias del alojado se dejarán en depósito en un lugar destinado para tal fin, previo inventario y extendiendo un recibo; empero, puede designar a una persona para que le entreguen sus cosas. Por su parte, el artículo 21 indica que podrá tener acceso a sus pertenencias, contando con el permiso del responsable de la estación. Asimismo, se destaca que si no entrega sus objetos para resguardarlos, el Instituto Nacional de Migración no se hará responsable de su pérdida o robo. De igual forma, se asienta que sus objetos le serán devueltos al momento en que sea autorizada su salida de la estación, en contraparte, firmará de conformidad.

¹⁵⁰ Que se hará ante el personal del Instituto y dos testigos.

¹⁵¹ Artículo 14.

¹⁵² Relacionado a esta cuestión, en el artículo 17 se estipula que si del examen médico se desprende la necesidad de proporcionar atención especializada, el responsable de la estación tomará las medidas requeridas para la canalización a una institución de salud.

intérprete para quienes no hablen o no entiendan el español; a permitir que los asegurados y sus representantes legales tengan acceso a las actuaciones del procedimiento administrativo migratorio; a supervisar que se cumpla con las normas de sanidad en las instalaciones; a establecer actividades recreativas, educativas y culturales para los alojados y a informales de la ubicación de los buzones de quejas y sugerencias; finalmente, a registrar en el libro de gobierno la fecha de ingreso y de salida de los alojados.¹⁵³

Se conviene que el Instituto Nacional de Migración podrá habilitar - provisionalmente y mediante el levantamiento de un acta- otros sitios como estaciones migratorias cuando no pueda hacerlo en las existentes, excluyendo los centros de detención preventiva o para reclusión de sentenciados. Dichos lugares deberán garantizar la seguridad y el respeto a los derechos humanos de los asegurados.¹⁵⁴

Por otro lado, se manifiesta que el alojado tendrá derecho a conocer la ubicación de la estación en la que se encuentra; a ser informado del motivo de su ingreso, de sus derechos y obligaciones al interior del lugar y de las instancias a su alcance para presentar denuncias y quejas; a contactar a su representación consular; a recibir asistencia y representación legal; a contar con un traductor o intérprete en caso de que no hable o entienda el español; a solicitar la repatriación voluntaria o el reconocimiento de la condición de refugiado; a acceder a comunicación vía telefónica; a recibir una colchoneta, cobija, enseres básicos de aseo personal,¹⁵⁵ agua potable y tres alimentos al día;¹⁵⁶ a contar con atención

¹⁵³ Artículo 16.

¹⁵⁴ Artículo 25.

¹⁵⁵ El paquete básico contiene papel higiénico, jabón, detergente, toallas y pañales. En caso de que la estancia se prolongue, se añade cepillo de dientes, pasta dental, desodorante y rastrillo. INM, Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración, 2007, México, 2007, p. 19.

¹⁵⁶ Se menciona, en el artículo 23, que el responsable de la estación supervisará que la calidad de los alimentos sea adecuada. Igualmente, se establece que podrá haber dietas especiales para personas bajo tratamiento médico o acordes a prácticas religiosas.

médica¹⁵⁷ y psicológica en caso necesario; a recibir visitas;¹⁵⁸ a participar en las actividades recreativas, educativas y culturales organizadas en las instalaciones; a no ser discriminado por ningún motivo y a recibir un trato digno y humano.¹⁵⁹

Se agrega que si se trata de menores, a los derechos ya mencionados, se suman permanecer con su familia o reintegrarse a la misma; gozar de actividades recreativas, educativas, culturales, deportivas y de esparcimiento acordes a sus necesidades y que incentiven la convivencia con otros menores; por último, que se privilegie su estancia en instituciones adecuadas para su sano desarrollo físico y emocional.¹⁶⁰

En cuanto a las obligaciones de los extranjeros, se enuncia que deben seguir las indicaciones del personal, permanecer al interior de la estación, contestar con veracidad los cuestionarios que se le practiquen para conocer su situación migratoria, integrar su expediente personal o respecto a su estancia, cumplir con las normas mínimas y elementales de higiene, no dañar las instalaciones y comportarse con respeto y orden.¹⁶¹ Si los asegurados no cumplen con las disposiciones, pueden ser amonestados verbalmente en público o en privado o ser separados temporalmente del resto de la población hasta por 5 días.¹⁶²

¹⁵⁷ Que será gratuita e incluirá campañas permanentes para la prevención o erradicación de enfermedades (artículo 29); además, se autoriza la intervención de médicos particulares a petición del asegurado, sus familiares o representantes consulares, quienes asumirán los gastos generados (artículo 30).

¹⁵⁸ De parte de cónyuge, parientes, persona de su confianza, representante legal, ministros de cultos religiosos acreditados, organismos no gubernamentales (que estén inscritos en el Directorio de Acceso a Estaciones Migratorias de Asociaciones Religiosas y Organismos de la Sociedad Civil); cumpliendo con los requisitos establecidos, en los horarios y en las áreas determinadas para ello. Los representantes consulares, los miembros de la CNDH y de la COMAR podrán realizar visitas fuera de los días y horarios establecidos. Asimismo, se da pauta para el ingreso individual de personas que desean realizar actividades de estudio o investigación. Artículos 33, 34, 36, 38 y 39.

¹⁵⁹ Artículos 15, 18, 19, 23 y 26.

¹⁶⁰ Artículo 27.

¹⁶¹ Artículo 28.

¹⁶² El artículo 11 dispone que en caso de que no se cuente con espacio disponible para llevar a cabo esta medida, el sancionado podrá ser trasladado a otra estación con la autorización del superior jerárquico del responsable, quien tendrá que levantar un acta donde se funde y motive el

A la par, se resalta que en la aplicación de cualquier medida disciplinaria, se dará una audiencia al involucrado, quien tendrá un día para preparar su defensa y ofrecer alegatos. Se levantará un acta administrativa en la que se anotarán los hechos, la declaración del alojado, del personal implicado y la sanción disciplinaria impuesta; dicho documento se anexará al expediente del extranjero y el responsable de la estación informará por escrito a su superior inmediato de lo acontecido.¹⁶³

Por otro lado, se ordena que las estaciones cuenten con área específicas de mujeres (con personal femenino) y varones, aunque se deberá garantizar la unidad familiar. En cuanto a los menores, se mandata que se tomen las acciones necesarias para proteger su integridad física y psicológica; del mismo modo, se considera que en el caso de menores no acompañados, adultos mayores, personas con necesidades especiales o víctimas de delitos se debe privilegiar su estancia en instituciones públicas o privadas que les otorguen el tipo de atención que requieren.¹⁶⁴

Se suscribe que no se alojará una cantidad de extranjeros que sobrepase la capacidad física de las estaciones. Previendo casos de contingencia, se habilitará otro lugar, se trasladará a otra estación a los alojados o se tomarán las acciones pertinentes a fin de evitar el hacinamiento.¹⁶⁵

Respecto al personal, se advierte que tendrá las siguientes obligaciones: actuar conforme a derecho y con pleno respeto a los derechos humanos de los alojados; portar el equipo de seguridad que le sea proporcionado; no presentarse bajo los efectos del alcohol o de algún enervante o psicotrópico, ni consumirlos durante sus funciones; acudir debidamente uniformado y aseado; no abandonar su lugar de trabajo; no usar objetos o prendas de vestir ajenos al uniforme; llevar en

hecho. A su vez, se deberá notificar por escrito al alojado la medida adoptada, así como a su representante legal, persona de confianza o a su consulado.

¹⁶³ Artículos 42 al 44.

¹⁶⁴ Artículo 45.

¹⁶⁵ Artículo 46.

un lugar visible la identificación que le acredite como empleado del Instituto y abstenerse de revelar información sobre los alojados.

El responsable de la estación verificará diariamente que se cumplan con tales disposiciones y elaborará los reportes respectivos para la conformación del expediente personal de cada servidor público, siendo sancionados quienes no acaten lo enunciado. Finalmente, se anota que el personal deberá recibir con anterioridad al ejercicio de sus funciones, cursos básicos de formación y adiestramiento; no obstante, la capacitación posterior deberá ser permanente e integral.

Retomando el objetivo de este capítulo, es decir, si en las disposiciones jurídicas mexicanas se hace eco de los lineamientos plasmados en instrumentos internacionales en relación al aseguramiento de migrantes, después del estudio de ambos elementos se puede concluir lo siguiente:

En general, la normatividad mexicana está en consonancia con los criterios emanados de los instrumentos internacionales que aluden, directa o indirectamente, a la cuestión. Sin embargo, hay algunos puntos que no son considerados o lo son someramente.

Por ejemplo, a pesar de que se considera el derecho de los asegurados a no ser sometidos a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes no se hace mención de la posibilidad de presentar una queja, petición o recurso y a ser indemnizados en caso de ser objeto de tales actos. Lo mismo acontece respecto a la investigación de situaciones de desaparición o fallecimiento del asegurado al interior de la estación.

No se hace mención expresa de cuestiones vinculadas con el uso de la fuerza por parte del personal adscrito a las estaciones migratorias, únicamente se

dice que podrá tomar las medidas necesarias para el resguardo y protección del lugar, tampoco se enuncia claramente que no deberán estar armados.

Si bien se alude a la capacitación de los funcionarios, no se detallan los aspectos a considerar, lo que deja a la imaginación si son instruidos acerca de la protección y respeto de los derechos humanos, la prohibición de la tortura o el empleo de la fuerza y el combate a la corrupción, tal y como se estipula en los instrumentos internacionales.

Aun cuando se establece que los encargados de las estaciones tienen la obligación de realizar actividades recreativas, educativas y culturales para los migrantes e incluso se plantea un horario para llevarlas a cabo, no se dice nada respecto a la existencia de una biblioteca o su derecho a estar informados de los acontecimientos diarios -por medios impresos, radio o televisión. De igual forma, no se estipula su derecho a recibir o enviar correspondencia.

A pesar de que se señala que la Coordinación de Control y Verificación posee la facultad de llevar a cabo visitas de supervisión y evaluación en las estaciones migratorias, se pasa por alto el hecho de que tales visitas, de acuerdo a las disposiciones internacionales, deben ser realizadas por autoridades distintas a la institución que se encarga del funcionamiento de estos centros.

Aunque se estipula que la estación contará con buzones de quejas y sugerencias, no se apunta que los asegurados tienen derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo para denunciar violaciones a sus derechos humanos.

De igual forma, no se encuentra plasmado que las autoridades deben asegurar la asistencia requerida a los familiares que se encuentren bajo cargo de los migrantes que se encuentran en la estación.

Es necesario que se tomen en cuenta estos elementos para mejorar la normatividad centrada en el aseguramiento de migrantes a fin de que no se den por sentadas ciertas condiciones o haya lugar a interpretaciones erróneas y, en consecuencia, a una inadecuada aplicación de la ley.

No obstante, partiendo del hecho de que la legislación mexicana aquí analizada se apega -en general- al respeto de los derechos humanos de los asegurados, en el supuesto de que se presenten transgresiones no sería resultado de que en ésta no se considere lo necesario para un tratamiento acorde a la dignidad humana de los migrantes. Es decir, que las violaciones a los derechos humanos de los asegurados al interior de las estaciones migratorias, en el caso de que se registren, tendrían un origen distinto a la ausencia de disposiciones jurídicas. Será tarea del capítulo siguiente reflexionar sobre este punto en particular.

Capítulo III. El Aseguramiento en la Política Migratoria Mexicana

La finalidad de este capítulo es puntualizar algunas cuestiones respecto al aseguramiento en la política migratoria mexicana, con el objeto de servir de marco y facilitar el posterior análisis de los estudios de caso a realizarse en el capítulo final. Sin embargo, antes de adentrarse en dicho terreno, es preciso anotar ciertos elementos para comprender a lo que se hace referencia cuando se habla de política migratoria.

3.1. Una Visión Panorámica

Stephen Castles subraya que el control estatal de la migración es de larga data. En la etapa mercantilista, los países europeos estimaban que parte de su riqueza se basaba en su población y por tanto impedían la emigración.¹⁶⁶

James Hollifield agrega que en los Siglos XVIII y XIX, muchos Estados no tenían empacho en recibir inmigrantes, mientras que otros -con una gran cantidad de población, una fuerte migración interna y crecimiento urbano- gustosos se libraban de contingentes poblaciones (campesinos y trabajadores no calificados).¹⁶⁷

En la postrimería del Siglo XIX e inicio del XX, ilustra Hollifield, con las ideas nacionalistas en el ambiente, para los Estados se hacía imperativo identificar a sus nacionales con miras impositivas y de servicio militar, lo que condujo a la instauración de sistemas de pasaporte y visa así como a políticas de inmigración y naturalización.

¹⁶⁶ Stephen Castles, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en Alejandro Portes, Josh De Wind (Coord.), Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, INM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Porrúa, México, 2006, p. 36.

¹⁶⁷ Al respecto, Ana María López Sala comenta que esta etapa se caracterizó por una escasa intervención de los gobiernos sobre los movimientos poblacionales. Ana María López Sala, Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria, Anthropos, España, 2005, p. 35.

Con la Primera Guerra Mundial surgieron nuevos flujos migratorios (desplazados, refugiados y exiliados) y se dejaron atrás los regímenes de migración relativamente abiertos. En el periodo de entreguerras, los Estados se volvieron más celosos de su soberanía mientras que las personas asumían un mayor sentido de ciudadanía e identidad nacional. A partir de entonces, la movilidad a través de las fronteras podía ser un acto político o económico. En consecuencia, se pusieron en marcha medidas enérgicas para contener la inmigración con limitaciones en los derechos humanos escudándose en argumentos de identidad y seguridad nacional.

Los hechos acaecidos en la Segunda Guerra Mundial, asienta el autor, modificaron las normas que regulaban la migración internacional; pese a que los Estados mantuvieron el control de su territorio, el orden internacional de la posguerra produjo espacios para personas afectadas por los conflictos o situaciones que pusieran en riesgo su vida -tal es el caso de los solicitantes de asilo o refugio.¹⁶⁸

Durante los años 50's y 60's, con la internacionalización de los mercados de capital, bienes, servicios y trabajo, el empleo de trabajadores extranjeros para mantener elevados índices de crecimiento sin inflación era una acción común entre los Estados y los empleadores. Sin embargo, cuando se evidenció que los inmigrantes no se irían, la posición inicial de la mayoría de los gobiernos fue frenar su contratación, promover el retorno de aquellos que ya estuvieran establecidos y reprimir la reunificación familiar. Cuando se cayó en la cuenta de que estas medidas no fructificaban, los Estados se vieron obligados a aceptar que muchos de ellos devendrían residentes permanentes, lo que los impulsó a alinear sus baterías en la mayor contención de movimientos poblacionales adicionales.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Asimismo, López Sala resalta que los años que corren de 1914 a 1945 presenciaron la aparición de leyes nacionales sobre extranjeros que regulan las condiciones de entrada, salida y empleo. Ana María López Sala, *op. cit.*, p. 37.

¹⁶⁹ James Hollifield, "El emergente Estado migratorio", en Alejandro Portes, Josh De Wind (Coord.), Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, INM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Porrúa, México, 2006, pp. 67, 72-74, 79.

En los 70's, dice López Sala, se practicó un reclutamiento selectivo mediante acuerdos de empleo temporal -sobre todo en el sector agrícola- y el establecimiento de cuotas de acuerdo a la demanda específica de ciertos sectores productivos; al mismo tiempo, se promovieron medidas más complejas orientadas al control fronterizo.¹⁷⁰

Hollifield considera que para años posteriores, específicamente en los 90's, los gobiernos favorecieron controles fronterizos más severos, a la par de mayores sanciones a los empleadores de migrantes indocumentados y menos canales para la migración regular. En su perspectiva, el desenlace del Siglo XX y el inicio del Siglo XXI son testigos del surgimiento de un Estado migratorio para el cual la regulación de los flujos migratorios es tan importante como la seguridad estatal y el bienestar económico de sus nacionales.¹⁷¹

Lelio Mármora señala que aunque las políticas macroeconómicas llevan la batuta en cuanto a la aceleración, modificación o disminución de los movimientos poblacionales, la política migratoria tiene la capacidad de incidir en tres ámbitos distintos: las tendencias de ciertos flujos de población, las consecuencias de los mismos o sobre sus causas inmediatas.

El autor subraya que siendo facultad del Estado definir y aplicar la política migratoria, será su percepción sobre el fenómeno la que moldee su elaboración y puesta en marcha. En dicha percepción, detalla Mármora, se encuentra la visión de los sectores gubernamentales que participan en su confección.

En esa tesitura, el autor plantea que los órganos a cargo de la política interna se enfocan en los impactos que produce la migración en el volumen, composición, distribución o seguridad de la población. Por su parte, aquellos

¹⁷⁰ Ana María López Sala, *op. cit.*, p. 43, 116.

¹⁷¹ James Hollifield, "El emergente Estado migratorio", *op. cit.*, p. 81

encargados de las relaciones exteriores la conciben como una herramienta de la política exterior o como el resultado de las relaciones con otros Estados.

Quienes dirigen la política laboral están centrados en los impactos en los mercados laborales, mientras que los responsables de las políticas sociales se interesan por las ligas de la migración con la salud, la vivienda o la educación. El sector que tutela la política económica se aboca al análisis de los costos y beneficios que la migración puede generar en el desarrollo del país.

Mármora insiste en que la conjunción de estas diferentes visiones tendría que resultar en un diagnóstico completo de las causas y efectos de la migración que coadyuve a la articulación interinstitucional en la realización y ejecución de las políticas en la materia.¹⁷²

Por otro lado, el autor enfatiza que el Estado también se ve afectado por las presiones de diversos actores sociales -directa o indirectamente mediante la opinión pública- para el acogimiento de cierta política migratoria. Tales actores poseen su propia percepción de la migración que se manifiesta en expectativas acerca de la manera en que les gustaría que se legislara sobre esta cuestión.¹⁷³

Ahondando en el proceso de elaboración de la política migratoria, Mármora destaca que en la definición de ésta, es imprescindible distinguir tres situaciones, a fin de evitar errores en la hechura de la política:

- Ideal, donde la relación entre la migración y el entorno social, económico, cultural y político de la sociedad es óptima, o sea que la voluntad y los derechos de todos los individuos involucrados coinciden con la voluntad y

¹⁷² Sin embargo, Manuel Ángel Castillo puntualiza que, normalmente, se impone la percepción de los encargados de la política interior, razón por la cual las políticas migratorias tienen un sesgo hacia la seguridad. Manuel Ángel Castillo, "Dimensiones de las migraciones futuras: un desafío para las políticas públicas", *Migración y Desarrollo*, México, No. 4, Primer Semestre 2005, p. 110.

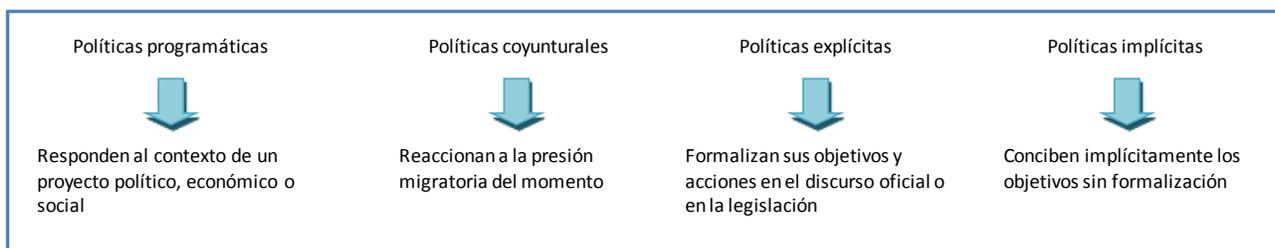
¹⁷³ Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Argentina, 2002, pp. 51, 53, 55-57.

los derechos de los Estados. En este contexto, se trataría de aceptar el desplazamiento de las personas buscando los efectos positivos en el desarrollo económico de los países, en la oferta y demanda del mercado laboral así como en la interacción armónica e igual de los integrantes de las sociedades implicadas.

- Real, entendida como la situación migratoria tal y como es, con sus causas, características y efectos. Un ejemplo claro es, de acuerdo al autor, cuando un país que recibe inmigrantes los estima benéficos para el desarrollo de determinadas actividades, mientras que la población local los considera negativamente.
- Posible, que sería la conjunción de las situaciones anteriores. Aquí se ubicarían, a su vez, cuatro aspectos: la capacidad real del gobierno para llevar a cabo las acciones de control, la flexibilidad de la norma ante los cambios en los flujos migratorios, la congruencia de la norma con los derechos de las personas y las colectividades y la capacidad de alcanzar una convivencia sin discriminación entre los migrantes y la población local.

Asimismo, en opinión del autor, se hace fundamental tener bien clara la modalidad, el patrón y la intencionalidad de los objetivos de la política migratoria a desarrollar.

La modalidad incide en el alcance dimensional y temporal de la política así como en su forma de presentación y acción. Para Mármora, es el ingrediente que otorga transparencia a la definición de la política. En el Esquema 1 se representa los tipos de política que se pueden encontrar de acuerdo a este criterio:



Esquema 1

Fuente: *Elaboración Propia, con información de Lelio Mármora, [Las políticas de migraciones internacionales](#), Paidós, Argentina, 2002, pp. 84-88.*

Identificar el patrón migratorio, es decir el tipo de flujo, contribuye a conocer la forma en la que se encuadrará la política y a facilitar la preparación de sus programas, acciones e instrumentos. El autor expone que los patrones migratorios se definen tomando en cuenta su direccionalidad, temporalidad, selectividad, voluntariedad y composición.

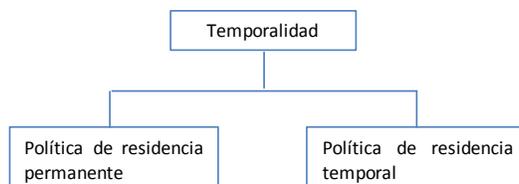
La direccionalidad cobra relevancia debido a que se pueden presentar situaciones en las que los Estados dirijan su política hacia alguna dirección (emigración o inmigración) que no corresponda a la realidad migratoria o a las presiones de los sectores sociales. En el Esquema 2 se apuntan las políticas que se derivan de la direccionalidad.



Esquema 2

Fuente: Elaboración Propia, con información de Lelio Mármore, Las políticas de migraciones internacionales, Paidós, Argentina, 2002, pp. 89-90.

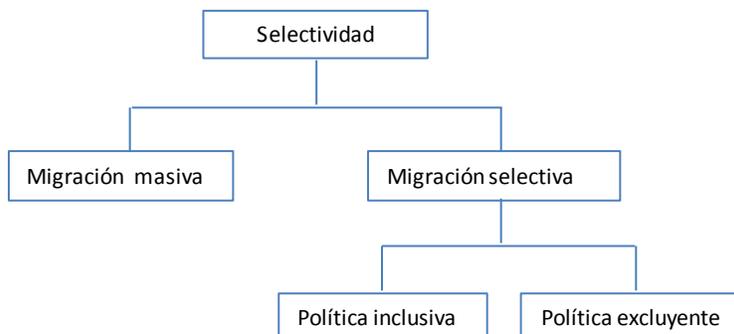
Como se aprecia en el Esquema 3, la temporalidad permite ajustar la política migratoria a objetivos vinculados con el tiempo que se estima pertinente mantener en el exterior a los nacionales o en el interior del territorio a los extranjeros.



Esquema 3

Fuente: Elaboración Propia, con información de Lelio Mármore, Las políticas de migraciones internacionales, Paidós, Argentina, 2002, p. 90.

La selectividad tiene que ver con la magnitud de los movimientos migratorios, en el Esquema 4 se observan las políticas desprendidas de este elemento.

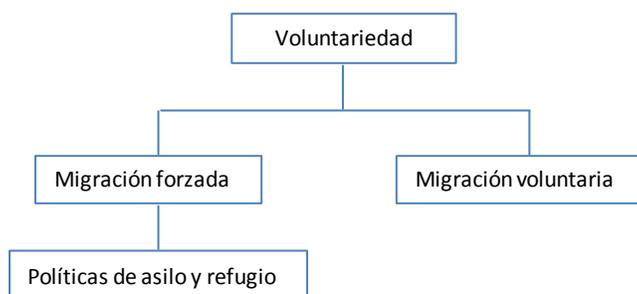


Esquema 4

Fuente: *Elaboración Propia, con información de Lelio Mármora, Las políticas de migraciones internacionales, Paidós, Argentina, 2002, pp. 91-92.*

Mármora aclara que mientras en las migraciones masivas los movimientos son indiscriminados, en las selectivas se buscan migrantes que respondan a ciertas necesidades de acuerdo a características como origen, sexo, edad, educación, estado civil o nivel socioeconómico -es el caso de las políticas inclusivas- o se intenta evitar el ingreso de aquellos considerados como no convenientes -como sucede en las políticas excluyentes.

En cuanto a la voluntariedad, el autor explica que desempeña un papel importante al definir la política ya que ésta puede tener un grado mayor o menor de flexibilidad respecto a los migrantes que se ven forzados a desplazarse.



Esquema 5

Fuente: *Elaboración Propia, con información de Lelio Mármora, Las políticas de migraciones internacionales, Paidós, Argentina, 2002, p. 94.*

Sobre la composición, Mármora describe que se integra de las siguientes variables:

- Nivel social, los migrantes son bien recibidos cuando se trata de recursos humanos calificados pero cuando su educación no se considera una aportación a la sociedad receptora son vistos negativamente.
- Composición política, que es positiva cuando resulta compatible con la de la sociedad receptora o es disidente de regímenes con los que se mantiene enemistad; en los casos contrarios, es rechazada.
- Origen étnico, que tiene efectos directos en las actitudes que se asuman frente a la migración; el autor ejemplifica lo anterior con situaciones en las que se rechaza a los migrantes por su etnia aun cuando se requiere de su trabajo.

El autor expone que la intencionalidad se encuentra íntimamente ligada al objetivo explícito bajo el cual se elabora la política migratoria, a las estrategias que le dan contexto, al objetivo general que le otorga definición, a los patrones migratorios en los que incide, a los objetivos específicos esperados, a los programas creados para su funcionamiento y a las acciones que permiten su ejecución.

Como se aprecia en la siguiente serie de cuadros, atendiendo a esos factores, el autor identifica distintos tipos de políticas migratorias, a saber: de promoción, incorporación, retención, recuperación y regulación.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Lelio Mármora, *op. cit.*, pp. 79-81, 84-102.

Política de promoción					
Estrategias	Objetivo general	Patrón migratorio	Objetivo específico	Programas	Acciones
Generar migraciones	Promover la entrada o salida voluntaria de migrantes	Migración masiva	Fomento de la migración	Colonización	Promoción en los países de origen, convenios internacionales, asistencia en transporte
				Información	Difusión de las características del país de destino
		Migración selectiva	Fomento de la migración	Recursos humanos calificados	Intermediación entre oferta y demanda, compensación salarial, seguros médicos, tarifas reducidas de pasajes
				Migración con capital	Información, facilitación de ingreso y radicación, pasantías, créditos y tarifas reducidas de pasajes
				Colonización	Estudios de factibilidad, selección, traslado y asentamiento
				Migración laboral	Convenios internacionales, intermediación entre oferta y demanda, selección, traslado y supervisión de cumplimiento de contratos

Cuadro 1

Fuente: Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Argentina, 2002, pp. 104-105.

Política de incorporación					
Estrategias	Objetivo general	Patrón migratorio	Objetivo específico	Programas	Acciones
Incorporar al inmigrante establecido en la sociedad receptora	Inserción de los migrantes instalados en el país de destino	Inmigrantes	Legalizar la situación de migrantes irregulares	Regularización	Alcanzar consenso de intereses, medios de aplicación, adecuada difusión, ejecución, evaluación y análisis
			Promover la integración de los migrantes regulares en la sociedad receptora	Inserción sociocultural	Asistencia social directa y a las asociaciones de inmigrantes
				Inserción sociolaboral	Intermediación entre oferta y demanda y promoción del autoempleo

Cuadro 2

Fuente: Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Argentina, 2002, p. 107.

Política de retención					
Estrategias	Objetivo general	Patrón migratorio	Objetivo específico	Programas	Acciones
Fijar a la población en su lugar de origen	Evitar el desplazamiento de la población	Emigrantes potenciales	Asentar a la población mediante la generación de empleo y el aumento de la productividad	Desarrollo regional y/o promoción de pequeñas y medianas empresas	Nivel macro: Disminuir la brecha de desarrollo entre países de origen y destino Nivel micro: Reorientación de las remesas a inversiones productivas

Cuadro 3

Fuente: Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Argentina, 2002, p. 103.

Política de recuperación					
Estrategias	Objetivo general	Patrón migratorio	Objetivo específico	Programas	Acciones
Recuperar a la población nacional radicada en el extranjero	Atraer a los migrantes a su sociedad de origen	Emigrantes	Promover la repatriación	Retorno	Preparación, traslado, ayuda de emergencia o inserción sociolaboral
			Activar la participación de los emigrados en la sociedad de origen	Vinculación	Institucionales y operativas

Cuadro 4

Fuente: Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Argentina, 2002, p. 107.

Política de Regulación					
Estrategias	Objetivo general	Patrón migratorio	Objetivo específico	Programas	Acciones
Intervenir en los flujos para lograr su modificación	Incidir en los flujos migratorios establecidos	Emigrantes e inmigrantes	Restricción		Control fronterizo y de residencia
			Canalización	Recursos humanos calificados	Intermediación entre oferta y demanda
				Migración laboral	Intermediación entre oferta y demanda, selección, traslado y supervisión de cumplimiento de contratos
				Migración con capital	Información, facilitación de ingreso y radicación
			Facilitación	Reunificación familiar	Traslados
				Integración regional	Facilitación del tránsito fronterizo, modificación de normas institucionales y de regulación migratoria
				Refugio	Protección, traslado, ayuda de emergencia y soluciones duraderas

Cuadro 5

Fuente: Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Argentina, 2002, p. 106.

Dado el objeto de estudio de la presente investigación, sobresale la política de regulación ya que en su seno se aplican acciones de control que repercuten directamente en la detención de migrantes y su posterior aseguramiento en las estaciones migratorias.

Mármora enfatiza que las políticas migratorias pueden tener dificultades con la gobernabilidad, entendida como la coincidencia entre las características, causas y efectos de la migración, por un lado, y las expectativas así como las demandas sociales que recaen sobre la misma, además de la capacidad del Estado para dar una respuesta, por el otro.

Dicha gobernabilidad tiene como pilares la legitimidad y la eficacia, elementos que el autor considera trascendentales. La legitimidad se sustenta en la relación del Estado con la sociedad civil e influye tanto en la credibilidad interna como en la externa; la primera se vincula con el tipo de integración sociocultural del migrante, la segunda con las relaciones internacionales articuladas alrededor de la migración.

La legitimidad se compone, a su vez, de tres elementos:

- La equidad, reflejada en las respuestas a las peticiones de los diferentes actores sociales con intereses en el tema.
- El cumplimiento de los acuerdos, adoptados por los Estados en el ejercicio de su soberanía.
- La transparencia, relacionada con la participación de la sociedad civil, la claridad de las leyes y la cultura burocrática de las autoridades encargadas del manejo de la migración.¹⁷⁵

La eficacia tiene que ver, reflexiona el autor, con que se alcancen los objetivos establecidos en la política y se basa en:

- La objetividad del análisis del fenómeno, ello involucra considerar los diversos aspectos que dan explicación a la migración.

¹⁷⁵ Castles argumenta que para alcanzar políticas migratorias transparentes se necesitan debates y consultas públicas acerca del papel de la migración en la sociedad; donde se busque un equilibrio entre los valores -como la protección de los solicitantes de refugio- y los objetivos -el crecimiento económico y la protección de las leyes laborales. Stephen Castles, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *op. cit.*, p. 57. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales asegura que las políticas que no pasan por la discusión y el consenso pueden producir sospechas y rechazo entre los miembros de la sociedad receptora; en ese sentido, los Estados deben explicar a sus gobernados por qué se permite el ingreso de migrantes, por qué se admiten en ciertas cantidades y qué tipo de asistencia estatal reciben. Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, 2005, p. 49.

- El realismo de los objetivos, es decir la congruencia entre las metas establecidas en las estrategias así como en las acciones y los medios con que se cuente para llevarlas a cabo.¹⁷⁶
- La eficiencia administrativa, ligada a la articulación interinstitucional (reflejada en la relación entre las distintas políticas públicas y los órganos que participan concretamente en la ejecución de la política migratoria) y a la gestión (expresada en la productividad de la estructura y funciones del aparato burocrático).¹⁷⁷

Por su parte, Stephen Castles reflexiona sobre tres tipos de factores que, a su juicio, pueden conducir a consecuencias inesperadas o -en el peor de los escenarios- a un fracaso en algunos de los objetivos planteados en las políticas migratorias, ello incentivado -a su vez- por las visiones estrechas e inmediatistas al momento de construir dichas políticas, se trata de:

- Factores generados por la propia dinámica social de la migración, puesto que los migrantes no son seres aislados que responden únicamente a estímulos del mercado y a las reglas gubernamentales, sino individuos sociales que desean mejorías para sí, sus familias y comunidades.
- Factores relacionados con la globalización, un ejemplo son los incentivos para desplazarse acicateados ya por la transmisión a través de los medios de comunicación masivos de imágenes del modo de vida de los países más desarrollados, ya por las comunicaciones electrónicas que facilitan la información de oportunidades laborales y rutas migratorias o por la reducción en el costo de los medios de transporte.

¹⁷⁶ Sobre el particular, Castles añade que el éxito de las políticas se fundamenta en la claridad y honestidad de sus objetivos; no obstante, recalca que los encargados de formular las políticas podrían no tener disposición para develar sus verdaderos objetivos por temor a la oposición. Lo anterior alienta a deconstruir los objetivos oficiales y a buscar agendas ocultas cuestionándose si el Estado tiene, realmente, la capacidad y voluntad de controlar la migración. Stephen Castles, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *op. cit.*, pp. 35, 49.

¹⁷⁷ Lelio Mármora, *op. cit.*, pp. 390-398.

- Factores provenientes del sistema político nacional, tales como la desregulación del mercado laboral, el incremento del sector informal y del subempleo.¹⁷⁸

Al mismo tiempo, Mármora asevera que hay condicionantes internacionales que influyen en las modalidades y límites de las políticas migratorias, esto es a través de los compromisos contraídos o las estrategias de política exterior.

Respecto a los primeros, el autor comenta que pueden tener su origen al introducir la temática en los procesos de integración regional o en acuerdos binacionales o multilaterales. En cuanto a las segundas, distingue mecanismos de presión (con el objetivo de lograr beneficios ya sea en el ámbito migratorio o en el contexto general de la política exterior), de retribución (se saldan servicios o deudas -recientes o pasadas-, asumidas con otros Estados, con medidas migratorias), de represalia (la migración es empleada como un mecanismo de sanción, con políticas restrictivas o de expulsión) y de negociación (los gobiernos negocian cierta política o programa migratorio tomando en cuenta intereses que van más allá del terreno migratorio).¹⁷⁹

Hollifield opina que la globalización de los mercados de bienes, servicios y capital conlleva un volumen creciente de migración; por tanto, si los Estados anhelan más libertad comercial y financiera deben estar prestos para enfrentar más movimientos poblacionales.

Asimismo, añade que muchos países no tienen inconveniente en favorecer la migración calificada, ya que involucra una cifra manejable de migrantes y es más probable que no genere tanta oposición en la sociedad receptora, situación que sí acontece cuando se trata de migración masiva y escasa o nulamente calificada.

¹⁷⁸ Stephen Castles, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *op. cit.*, pp. 33, 35, 42, 44, 50.

¹⁷⁹ Lelio Mármora, *op. cit.*, pp. 163-166.

En tal contexto, los gobiernos están en la línea de implantar modelos de empleo temporal con el objetivo de permitir el ingreso únicamente de los trabajadores requeridos para satisfacer la demanda del mercado laboral, excluyendo la reunificación familiar o el asentamiento permanente.¹⁸⁰

A lo anterior, Castles suma las sanciones a los empleadores, los programas de regularización o amnistía de migrantes indocumentados, las políticas de asilo y refugio, las acciones en contra del tráfico y trata de personas, las medidas de integración regional así como para impedir la migración irregular, la inversión o ayuda en los países expulsores que incluya acciones para mejorar la estabilidad política, el respeto a los derechos humanos y los términos de intercambio.¹⁸¹

No obstante, Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire reconocen que existe una marcada tendencia hacia fortificar las fronteras,¹⁸² la puesta en marcha de controles internos para detectar migrantes irregulares al interior del territorio y fiscalizar su acceso a los servicios sociales, a fin de detenerlos y expulsarlos, en muchas ocasiones sin reparar en la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes.

A pesar de dichas medidas, las expectativas no han sido cubiertas ya que, frecuentemente, los Estados asumen que no son totalmente capaces de controlar sus fronteras puesto que los flujos irregulares continúan. Aún cuando miles de personas son detenidas y expulsadas, otras tantas logran evadir los controles asumiendo más riesgos, usando nuevas rutas o apoyados en contrabandistas.

Los autores advierten que esta pretendida falta de control se debe analizar cuidadosamente debido a que el control fronterizo puede representar más una

¹⁸⁰ James Hollifield, "El emergente Estado migratorio", *op. cit.*, p. 86.

¹⁸¹ Stephen Castles, La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno, *op. cit.*, pp. 121, 150.

¹⁸² Castillo asegura que tal situación se ha visto exacerbada después de los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que contribuyeron a que la migración fuera percibida como un asunto de seguridad nacional. Manuel Ángel Castillo, "Dimensiones de las migraciones futuras: un desafío para las políticas públicas", *op. cit.*, p. 103.

cuestión simbólica y política que de resultados tangibles; es decir que el Estado expresa a sus gobernados que controla la entrada a su territorio cuando en realidad permite el ingreso de mano de obra que responde a los intereses de ciertos sectores económicos, lo que puede provocar percepciones negativas, en relación a la inmigración, en la población.¹⁸³

Para intentar hacer frente a la migración de forma eficiente -en el ámbito nacional, regional o global-¹⁸⁴ Castles refiere que tanto los estudiosos de la migración como los tomadores de decisiones plantean la idea de la gestión migratoria, entendida como un proceso de cooperación en el cual todos los involucrados (gobiernos, sociedad civil en países emisores y receptores así como migrantes) tengan participación y todos obtengan un beneficio.¹⁸⁵

En la misma tónica, Pécoud y de Guchteneire opinan que la gestión migratoria eliminaría los obstáculos de las políticas unilaterales -que imperan actualmente- y conseguiría que el proceso migratorio sea positivo para los actores implicados,¹⁸⁶ ya que sus intereses serían tomados en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre el fenómeno migratorio.

Además, como apunta Savitri Taylor, dado que la migración es un fenómeno interestatal guiado por fuerzas de carácter global, ésta se encuentra

¹⁸³ Antoine Pécoud, Paul de Guchteneire, "Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas", *Migraciones Internacionales*, México, Núm. 9, Vol. 3, julio-diciembre de 2005, pp. 139-143.

¹⁸⁴ A nivel nacional, la Comisión Mundial sobre las Migraciones estima que se requieren más coherencia y capacidad, en el regional así como en el global más consultas y cooperación. Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *op. cit.*, p. 4. Acerca de la esfera global, Castles suma que se requeriría de un instrumento de derecho internacional, el establecimiento de una agencia migratoria internacional (que funja como defensor y supervisor de la aplicación del instrumento jurídico) y un conjunto de medidas diseñadas especialmente para hacer de la migración una palanca de desarrollo en los países expulsores. Stephen Castles, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *op. cit.*, pp. 59-60. Taylor asevera que el principal obstáculo para negociar un régimen global es que las visiones de corto plazo en los cálculos políticos de los Estados receptores se imponen a las de largo plazo. Savitri Taylor, "From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement", en Catherine Jones Fines, *Migration, Immigration and Social Policy*, Blackwell Publishing, Reino Unido, 2006, p. 18.

¹⁸⁵ Castles, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *op. cit.*, p. 56.

¹⁸⁶ Antoine Pécoud, Paul de Guchteneire, *op. cit.*, p. 158.

más allá de la acción unilateral de los gobiernos para intentar controlarla o manejarla; consecuentemente, únicamente soluciones globales permitirían que las personas con necesidad de protección internacional la encuentren, que aquellos que desean cruzar fronteras cuenten con las oportunidades de hacerlo y que el tráfico de migrantes sea reducido.¹⁸⁷

Debe reconocerse que la comunidad internacional ha venido discutiendo sobre el manejo de los flujos migratorios; sin embargo, se está a una gran distancia de alcanzar la gestión migratoria tal y como se plantea líneas arriba.

Ante una realidad donde los Estados muestran renuencia a escuchar todas las voces interesadas en el tema al momento de diseñar las políticas migratorias, la gestión migratoria queda como un ideal por el cual hay que seguir pugnando.

3.2. El Aseguramiento en la Política Migratoria Mexicana

El universo de la política migratoria del Estado mexicano incluye tanto cuestiones relativas a la emigración de nacionales como aquellas vinculadas con el manejo de los flujos que arriban al país, ya sean documentados o indocumentados.

Es ese último punto el que cobra mayor interés para la presente investigación ya que los migrantes retenidos en las estaciones migratorias se encuentran allí por no contar con los documentos que acrediten su legal estancia; consecuentemente, sólo se hará referencia a esta arista de la política migratoria.

Antes de entrar en materia, es el momento de hacer una referencia más precisa a la instancia que tiene entre sus atribuciones el aseguramiento en las estaciones migratorias de los extranjeros que infrinjan la Ley General de

¹⁸⁷ Savitri Taylor, *op. cit.*, pp. 14, 16.

Población, a saber: el Instituto Nacional de Migración (INM)¹⁸⁸-creado en octubre de 1993, con calidad de órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.¹⁸⁹

El INM se encuentra bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, cuyas funciones operativas están a cargo de un Comisionado, quien es nombrado y removido por el presidente de la República, a través del Secretario de Gobernación.¹⁹⁰

Para llevar a cabo sus funciones, el Comisionado cuenta con el apoyo de las delegaciones regionales y de diversas coordinaciones, entre ellas la de Control y Verificación Migratoria, cuyas atribuciones son, entre otras, asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten así como coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de las normas para el funcionamiento de las mismas en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados.¹⁹¹

A su vez, la Coordinación de Control y Verificación Migratoria se organiza en distintas direcciones, dos de las cuales se relacionan directamente con las estaciones migratorias. Se trata de la Dirección de Aseguramientos y la Dirección de Estaciones Migratorias.

La primera tiene entre sus funciones:

¹⁸⁸ Artículo 57, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

¹⁸⁹ Sitio web del INM, Quienes somos, Antecedentes del INM, www.inami.gob.mx/index.php?page/Historia, consultada el 9 de febrero de 2009.

¹⁹⁰ Dentro de las facultades del Comisionado se encuentran dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos de los migrantes y difundir el respeto a los mismos. Artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

¹⁹¹ Las atribuciones de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria son, entre otras, asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten así como coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de las normas para el funcionamiento de las mismas en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados. Artículo 64 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

- Coordinar el diseño e instauración de políticas, lineamientos y criterios relativos a la operación y funcionamiento de las estaciones migratorias.
- Validar los procesos relacionados con la operación y funcionamiento de las estaciones migratorias.
- Coordinar el registro de extranjeros asegurados, el levantamiento del inventario de sus pertenencias y la captura de su media filiación.
- Coordinar la dignificación de las estaciones migratorias.
- Evaluar el ejercicio de las funciones relativas a la operación y funcionamiento de las estaciones migratorias.¹⁹²

La Dirección de Estaciones Migratorias se encarga de:

- Coordinar el diseño e instauración de políticas, lineamientos y criterios relativos a la operación y funcionamiento de las estaciones migratorias.
- Validar los procesos relacionados con la operación y funcionamiento de las estaciones migratorias.
- Coordinar el registro de extranjeros asegurados, el levantamiento del inventario de sus pertenencias, la aplicación de exámenes médicos, la captura de su media filiación y las notificaciones consulares en las estaciones migratorias.
- Coordinar que los servicios de alimentación y atención médica en las estaciones migratorias regionales se lleven a cabo conforme a la normatividad establecida.
- Supervisar la aplicación de los programas de mantenimiento preventivo y correctivo en las estaciones migratorias.
- Coordinar la instauración de los mecanismos de seguridad en las estaciones migratorias regionales.

¹⁹² Sitio web del INM, Quienes Somos, Organigrama, Coordinaciones, Dirección de Aseguramientos, http://www.inm.gob.mx/index.php?page/direcc_asegura, consultada el 11 de abril de 2010.

- Supervisar que se cumpla con la integración de documentos al expediente de los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias.
- Supervisar que el funcionamiento de las estaciones migratorias se lleve a cabo con respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos de los migrantes.
- Evaluar el ejercicio relativo a la operación y funcionamiento de las estaciones migratorias.¹⁹³

En línea con lo anterior, el gobierno ha manifestado su preocupación ante el maltrato de los migrantes indocumentados en el país,¹⁹⁴ por lo que busca que se garantice el respeto y la protección de sus derechos humanos, en el entendido de que se trata de una tarea fundamental dentro del compromiso por construir una nueva cultura de la migración. Por lo tanto, se reconoce la necesidad de impulsar la calidad de los servicios migratorios, dando especial atención al mejoramiento de las estaciones migratorias.¹⁹⁵

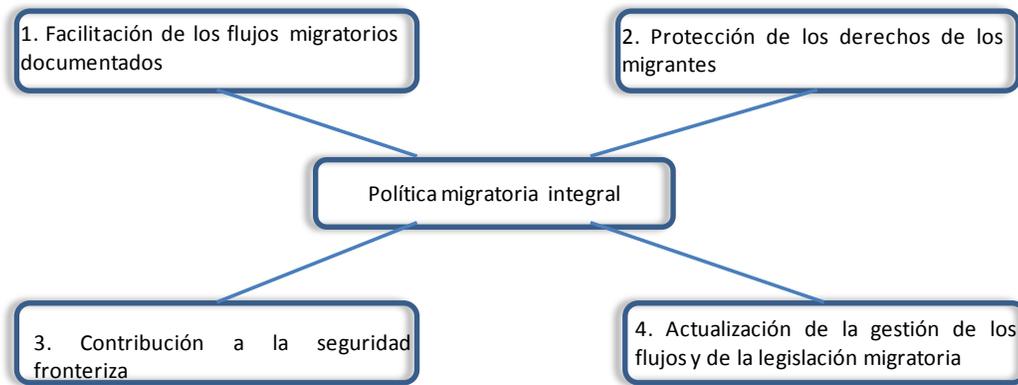
En la búsqueda de una gestión integral de la migración,¹⁹⁶ en octubre de 2005, el INM dio a conocer la “Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México”, en la cual se reconocía, entre otras cosas, la falta de recursos e infraestructura para llevar a cabo adecuadamente las labores del Instituto. Dicha propuesta se compone de cuatro líneas estratégicas, como se aprecia en el Esquema 6:

¹⁹³ Sitio web del INM, Quienes Somos, Organigrama, Coordinaciones, Dirección de Estaciones Migratorias, http://www.inm.gob.mx/index.php?page/direcc_estacion_migrato, consultada el 11 de abril de 2010.

¹⁹⁴ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001. <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=48>, consultada el 4 de abril de 2010.

¹⁹⁵ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-externo-responsable/mexicanos-en-el-externo-y-migracion.html>, recuperada el 28 de marzo de 2010.

¹⁹⁶ Es decir, “una serie de medidas orientadas a promover la gobernabilidad del fenómeno en un marco de la legalidad, orden, seguridad y pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes”. Consejo Nacional de Población, Programa Nacional de Población 2008-2012, México, 2008, pp. 60-61.



Esquema 6

Fuente: Elaboración propia

En la línea dos -cuyo objetivo general es respetar y proteger los derechos de los migrantes con apego a la legislación nacional y los convenios internacionales que el gobierno ha suscrito en la materia- se incluyen, entre otros, los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Fortalecer la capacitación del personal de INM en materia de derechos humanos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes.¹⁹⁷
- ✓ Supervisar el respeto de los derechos de los migrantes en los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación.

Los objetivos apuntados se subdividen, a su vez, en proyectos y acciones; los más importantes, por su relación directa con el objeto de estudio de la presente investigación, se presentan en los Cuadros 6 y 7.

¹⁹⁷ Cabe apuntar que puesto que la capacitación incide en la actuación diaria de las autoridades migratorias, resulta fundamental que se tomen medidas destinadas a asegurar una buena formación en el personal operativo que, a su vez, conduciría a evitar malas prácticas con impacto en los derechos humanos de los migrantes asegurados.

Programa: Supervisión y atención de las violaciones de los derechos de los migrantes en los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación	
Proyectos	Acciones
Supervisión del respeto de los derechos de los migrantes en los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar y actualizar los procedimientos. ▪ Supervisión permanente de los procedimientos. ▪ Elaborar una base de datos sobre las violaciones a los derechos de los migrantes que se comenten en los procedimientos, a partir de las denuncias, con el objetivo de tomar acciones y contrarrestar esas conductas. ▪ Sancionar a los servidores públicos ante cualquier conducta irregular que viole los derechos de los migrantes.
Atención de las violaciones de los derechos de los migrantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar seguimiento a las demandas de los migrantes que hayan sido víctimas de alguna violación de sus derechos durante los procedimientos. ▪ Atender las quejas y denuncias que se remiten al INM por parte de la CNDH y los consulados centroamericanos. ▪ Ofrecer asistencia jurídica a migrantes que hayan sido víctimas de cualquier violación de sus derechos durante los procedimientos. ▪ Prevenir violaciones de los derechos de los migrantes en los procedimientos a partir de un plan concreto de acciones que atienda las manifestaciones más frecuentes de estas violaciones. ▪ Mejorar la atención a migrantes asegurados en las estaciones migratorias del INM.

Cuadro 6

Fuente: INM, *Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México, México, 2005, pp. 15-16.*

Programa: Capacitación del personal del INM en materia de derechos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes	
Proyectos	Acciones
Fortalecimiento del perfil curricular del personal del INM en materia de derechos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar los perfiles de puesto y descripción de funciones para el personal de las delegaciones regionales del INM. ▪ Desarrollar programas de reconocimiento y evaluación del mérito y desempeño en cuanto a la atención de los migrantes. ▪ Certificar las habilidades y conocimientos del personal del INM por organismos externos. ▪ Fortalecer los programas de capacitación del INM en temas de derechos de los migrantes.
Entrenamiento y capacitación especial del personal del INM en materia de derechos de los migrantes, rescate y atención a víctimas de trata y tráfico de migrantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer los programas de capacitación. ▪ Mantener y fortalecer dentro de los cursos de inducción al INM los temas de derechos de los migrantes, tráfico y trata de migrantes. ▪ Consolidar el registro de control que permita dar seguimiento a la evaluación del desempeño del personal capacitado. ▪ Continuar con el apoyo de la OIM, CNDH, PF, Cruz Roja Mexicana, entre otras, en la capacitación de instructores del INM. ▪ Continuar con capacitación especializada a otras instituciones involucradas en el fenómeno migratorio.

Cuadro 7

Fuente: INM, *Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México, México, 2005, p. 17*

Aunado a lo anterior, en la línea tres -que se plantea como objetivo general contribuir a salvaguardar la seguridad fronteriza con el fortalecimiento del control migratorio de entradas y salidas del país, la legal estancia en el mismo, el combate al tráfico y trata de personas, así como a la corrupción entre las autoridades migratorias- se delinea como uno de los objetivos específicos fortalecer los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación de extranjeros indocumentados con respeto a sus derechos. En el Cuadro 8, se plasma el proyecto y las acciones respectivas.¹⁹⁸

Programa: Fortalecimiento de los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación	
Proyectos	Acciones
Supervisión de los procesos de aseguramiento y alojamiento de migrantes indocumentados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar los procedimientos actuales en las diferentes delegaciones regionales del INM para detectar diferencias en acciones y controles de información. ▪ Actualizar de manera permanente los procedimientos a fin de hacerlos acordes a los cambios en la dinámica de los flujos indocumentados.

Cuadro 8

Fuente: INM, *Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México*, México, 2005, p. 24.

Al mismo tiempo, salió a la luz pública un documento titulado “México frente al Fenómeno Migratorio”, en cuya elaboración participaron funcionarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil. Dicho escrito fue abrazado por el Congreso de la Unión en febrero de 2006.

Si bien se hace particular énfasis en la emigración, vale la pena rescatar las propuestas dirigidas a la inmigración:

- Formular y ejecutar las leyes y políticas migratorias con un respeto total a los derechos humanos de los migrantes, sin importar su origen nacional o situación migratoria.
- Profundizar el enfoque regional de la política en la materia, considerando que el fenómeno involucra a sus vecinos centroamericanos, bajo el principio de responsabilidad compartida.

¹⁹⁸ INM, *Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México*, México, 2005, pp. 1, 14-17, 22, 24.

- Actualizar el marco legal correspondiente para hacerlo acorde a las condiciones del fenómeno migratorio.
- Poner en marcha espacios de trabajo relativos a una agenda migratoria entre el Ejecutivo, el Legislativo, la academia y la sociedad civil.¹⁹⁹

Tanto las proposiciones emanadas de la “Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México” como del documento “México frente al Fenómeno Migratorio” representan un reconocimiento de los aspectos en los que el gobierno mexicano podría mejorar y que, de llevarse a cabo, impactarían positivamente en la política migratoria ya que consideran el respeto de los derechos humanos, la importancia de colaborar con otros actores que se ven involucrados y la necesidad de adaptar la legislación en la materia a la realidad imperante.

Desafortunadamente, no hay mecanismos que permitan seguir el destino de estas propuestas -que son benéficas y por demás necesarias- y, consecuentemente, su traducción en hechos concretos. Manuel Ángel Castillo expresa espléndidamente el meollo del asunto al preguntar:

Si México tiene la capacidad de desarrollar políticas dignas y apropiadas hacia los inmigrantes, de manera coherente con la preocupación histórica sobre el destino de los mexicanos en Estados Unidos y que, a la vez, sean consistentes con su tradición en materia de política exterior, con sus leyes internas en constante evolución y con su obligación de respetar las convenciones internacionales a las cuales se ha comprometido.²⁰⁰

¹⁹⁹ México frente al fenómeno migratorio, México, 2005, pp. 2-4. Portal de la SRE, <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenommig.pdf>, recuperado el 30 de enero de 2010.

²⁰⁰ Manuel Ángel Castillo, “La política de inmigración en México: un breve recuento”, en Manuel Ángel Castillo (Coord.), Migración y Fronteras, 2ª ed., Plaza y Valdés, COLEF, México, 2004, pp. 457-458.

En el mismo sentido, Rodolfo Casillas considera que la persistencia de la migración indocumentada es una señal de que tanto las autoridades migratorias como las políticas en la materia han sido sobrepasadas por las singularidades del fenómeno, por un lado, y las deficiencias así como las nociones equívocas en la política pública, por el otro.²⁰¹

Es evidente que los formuladores de la política migratoria enfrentan un enorme reto, que se espera sea superado. De ser así, el país conseguiría una política migratoria integral que asegure un trato digno y respetuoso de los derechos humanos de los extranjeros que ingresan al territorio nacional -sin importar su calidad migratoria- tal y como se exige para los mexicanos que se encuentran en otro Estado.

Sin embargo, alejándose de ese objetivo, Castillo documenta que el gobierno mexicano ha venido endureciendo los controles fronterizos;²⁰² desde antes de los sucesos de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se habían propuesto medidas dirigidas a controlar la transmigración.²⁰³

La más emblemática de ellas, en opinión de Rodolfo Casillas, fue el Plan Sur, lanzado en julio de ese año, cuyo objetivo principal era fortalecer el control migratorio en la parte más estrecha del país (ver las líneas en mapa 1), el Istmo de Tehuantepec -área por donde la mayoría de los migrantes pasa-, mediante cinco objetivos específicos, a saber:

- Fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la zona sur del país.

²⁰¹ Rodolfo Casillas, “La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México”, *op. cit.*, p. 131.

²⁰² El propio gobierno reconoce que existe una política deliberada para detener el flujo de migrantes indocumentados, “que se fundamenta en un primer término, en la aplicación de las leyes migratorias: al ingresar al país sin autorización, los migrantes ponen en entredicho el Estado de derecho”. Consejo Nacional de Población, Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009, México, 2009, p. 247.

²⁰³ Manuel Ángel Castillo, “Dimensiones de las migraciones futuras: un desafío para las políticas públicas”, *op. cit.*, p. 106.

- Sumar distintos esfuerzos institucionales al combate del tráfico de indocumentados.
- Aprovechar al máximo los recursos de inspección y control de las delegaciones regionales.
- Aumentar la cifra de aseguramientos así como la detención de traficantes.
- Atraer el apoyo de los gobiernos municipales y estatales.



Mapa 1

Fuente: Rodolfo Casillas, *Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México*, OIM, CNDH, México, 2007, p. 21.

El autor considera que si bien fructificó el robustecimiento de los grupos de protección al migrante, el mejoramiento y creación de nuevas estaciones migratorias así como el aumento en la cantidad de asegurados, el Plan no prosperó, fundamentalmente, por la enorme cuantía de los recursos requeridos para su sostenimiento.

Asimismo, opina que no influyó en la disminución de los múltiples intentos de los migrantes por atravesar el territorio mexicano, la eliminación de los abusos de las autoridades y la baja en hechos delictivos vinculados con el fenómeno migratorio.²⁰⁴

En virtud de tales circunstancias, el Plan fue sustituido, en 2003, por el Programa de Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración (INM), integrado por acciones orientadas a mejorar la documentación de trabajadores agrícolas y visitantes locales, la labor de los grupos Beta, los mecanismos de control de la migración indocumentada, las estaciones migratorias y concretizar acuerdos de repatriación segura y ordenada con los países centroamericanos.²⁰⁵

En cuanto a las estaciones migratorias se refiere, Casillas describe que en 2001 y 2002, el INM contaba con 25 inmuebles de este tipo; la mayoría ubicada en la región sur del país -cerca de la frontera con Guatemala y un área del Istmo de Tehuantepec. Desde aquel entonces, las estaciones de Iztapalapa y Tapachula tenían la mayor capacidad de recepción de migrantes indocumentados.²⁰⁶

Para 2005, se contabilizaban 51 estaciones, localizadas en 19 estados,²⁰⁷ en 2007, se registraban 48 centros en 23 entidades,²⁰⁸ en 2008, permanecían 47 de estos lugares;²⁰⁹ mientras que para 2009, había 48 estaciones en 23 estados (ver Mapa 2).²¹⁰ Hasta mayo de 2010, se mantienen en funcionamiento 47 inmuebles de este tipo.²¹¹

²⁰⁴ Rodolfo Casillas, *Una vida discreta, fugaz y anónima...*, *op. cit.*, p. 20.

²⁰⁵ INM, *Propuesta de Política Migratoria...*, *op. cit.*, p. 2.

²⁰⁶ Rodolfo Casillas, *Una vida discreta, fugaz y anónima...*, *op. cit.*, p. 22.

²⁰⁷ CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*, México, 2005.

²⁰⁸ INM, *Funcionamiento de las Estaciones...*, *op. cit.*, pp.3-4.

²⁰⁹ Juan Carlos Calleros Alarcón, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, INM, México, 2009, p. 154.

²¹⁰ Consejo Nacional de Población, *op. cit.*

²¹¹ Número obtenido de entrevista a funcionaria del INM, celebrada el 12 de mayo de 2010.



Mapa 2

Fuente: CONAPO, *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009, México, 2009, p. 247.*

Juan Carlos Calleros explica que las estaciones migratorias se clasifican en tres tipos de acuerdo a su capacidad, instalaciones o tipos de servicios disponibles. Las tipo A cuentan con condiciones para alojamiento provisional, son pequeñas y tienen servicios limitados; son ocho estaciones distribuidas en Chiapas y Tamaulipas.

Las tipo B, tienen capacidad para dar alojamiento hasta por 15 días, poseen instalaciones hidráulicas totalmente funcionales y servicios más completos en comparación con las de tipo A; son 35 inmuebles ubicados en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Las estaciones C, pueden dar alojamiento hasta por 90 días o más, en casos excepcionales. Se trata de lugares amplios, con servicios hidráulicos y sanitarios, consultorio médico, áreas de recreo, comedores, zonas para menores

de edad y familias, oficinas para la CNDH, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y para autoridades consulares; son cinco situadas en Chiapas (Tapachula), Distrito Federal (Iztapalapa), Coahuila, Chihuahua y Veracruz.

Cabría preguntarse si 47 estaciones migratorias -sin importar su modalidad de A, B o C- responden a la necesidad impuesta por la cantidad de migrantes que se aseguran a lo largo del territorio mexicano. Si se considera que la capacidad de alojamiento de las estaciones es aproximadamente de 4 mil extranjeros²¹² y se tiene en mente que para 2009 se aseguraron a 69,033 personas, puede decirse que las instalaciones no son suficientes. La solución quizá sería aumentar el número de este tipo de establecimientos o ampliar su capacidad.

Por otro lado, Calleros asevera que debido a la mayor atención dada por el gobierno a los derechos humanos -a partir del 2000- y después de un análisis de las condiciones de las estaciones migratorias, en 2003 se lanzó un programa de redignificación a fin de mejorar las instalaciones así como robustecer la capacidad institucional en materia de derechos humanos.²¹³ Dicho programa contó con un presupuesto inicial de casi 35 millones de pesos y en su primera etapa incluyó el mejoramiento de 23 estaciones migratorias en 13 estados (incluyendo Chiapas y el Distrito Federal).²¹⁴

En 2004, se llevó a cabo la remodelación o mantenimiento de 19 estaciones ubicadas en 12 entidades y se inició la construcción de un inmueble de este tipo

²¹² Juan Carlos Calleros Alarcón, *op. cit.*, p. 161.

²¹³ La CNDH opina que dar ese nombre al programa lleva implícito el reconocimiento de la existencia de establecimientos inadecuados. CNDH, *op.cit.* Por su parte, la ONG Sin Fronteras (en adelante Sin Fronteras) en su Informe "Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009", asevera que el programa "forma parte de una estrategia gubernamental para dar una mejor imagen pública de las Estaciones Migratorias, tratando de ocultar la indignidad inherente a la privación de la libertad de las personas que no son culpables de delito alguno, sino que son penalizadas por el simple hecho de migrar sin cumplir con los requisitos administrativos que establece la ley". Sin Fronteras, Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009, México, 2009, p. 19.

²¹⁴ Juan Carlos Calleros Alarcón, *op. cit.*, pp. 154-157.

en Tapachula.²¹⁵ Para el año siguiente, se concluyó la remodelación de las estaciones de Nuevo Laredo, Tamaulipas e Iztapalapa, en el Distrito Federal, se avanzó en las obras iniciadas en Tapachula, Chiapas y comenzó la construcción de las instalaciones de Janos, Chihuahua y Acayucan, Veracruz.²¹⁶

Durante 2006, se dio mantenimiento a 19 estaciones localizadas en 10 estados, se inauguró la estación migratoria de Tapachula y continuaron los trabajos para concluir las de Acayucan y Janos,²¹⁷ finalizados en 2007. Ese mismo año se mejoraron otras 10 instalaciones en ocho entidades. Igualmente, en las estaciones de Oaxaca, Baja California, Chihuahua y Sinaloa, se puso en marcha la colaboración con la Secretaría de Salud -tanto estatal como federal- para dar atención médica en distintas áreas.²¹⁸

En 2008, de acuerdo a la última información disponible, recibieron mantenimiento integral 10 estaciones ubicadas en ocho estados; asimismo, se adecuaron para la colocación de consultorios médicos las estaciones de Matamoros, Mazatlán, Palenque, Saltillo, Tenosique y Veracruz. Finalmente, se inició la elaboración de los anteproyectos de construcción de 14 instalaciones migratorias para la frontera sur del país, lo que incluye estaciones migratorias.²¹⁹

Calleros reitera que el INM tiene una enorme responsabilidad respecto a la protección de los derechos de los migrantes, especialmente de aquellos indocumentados que son asegurados ya que al encontrarse en “custodia temporal por parte del Estado, el migrante depende de la acción de los servidores públicos para la preservación de su vida, integridad, seguridad y dignidad personales”.²²⁰

²¹⁵ Presidencia de la República, Cuarto Informe de Ejecución 2004, México, 2005, p. 264.

²¹⁶ Presidencia de la República, Quinto Informe de Ejecución 2005, México, 2006, p. 288.

²¹⁷ Presidencia de la República, Sexto Informe de Ejecución 2006, México, 2006, p. 335.

²¹⁸ Presidencia de la República, Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2008, p. 411.

²¹⁹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2009, p. 552.

²²⁰ Juan Carlos Calleros Alarcón, *op. cit.*, pp. 85, 93.

En esa tesitura, asegura, que “las acciones normativas de carácter jurídico-administrativo realizadas por el INM, han buscado, en forma prioritaria, contribuir a la armonización de la gestión migratoria con los instrumentos internacionales en materia de los derechos humanos”;²²¹ inclusive adelantándose a las modificaciones posteriores de la legislación nacional.

No obstante, se reconoce que la misma realidad de las estaciones migratorias (que comprende la interacción entre la autoridad y los migrantes, el procedimiento administrativo, la estancia y convivencia entre los asegurados) puede propiciar violaciones a los derechos humanos de quienes ahí se encuentran retenidos.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se ha pronunciado en distintas ocasiones, a través de quejas, recomendaciones y un informe especial. En relación a las primeras, cabe mencionar que para 2002 el INM recibió 117 quejas, al año siguiente se registraron 124, mientras que en 2004 se presentaron 121. En 2005, se da un incremento significativo -que el Instituto atribuye a la creación de la Quinta Visitaduría, justamente centrada en la atención a los migrantes- al llegar a 391 quejas.

Ya en 2006, esa cifra se redujo a 278, aunque se da una subida al año siguiente al situarse en 352;²²² para 2008, se contabilizaron 257 quejas, mientras que en 2009 se da un ligero descenso al pasar a 240.²²³ Hasta el primer

²²¹ *Ibidem*, p. 88.

²²² *Ibidem*, pp. 101, 106, 148.

²²³ Esa disminución puede responder a distintos factores: mejoras en la actuación del INM, que los hechos violatorios de los derechos humanos se hayan resuelto a través de conciliaciones o que las denuncias presentadas no hayan cumplido los requisitos establecidos por la CNDH para constituirse en quejas, a saber: presentarse por escrito, que se solicite la intervención de la Comisión, contar con la firma o la huella digital además de los datos mínimos de identificación (nombre, apellido y domicilio), la narración de los hechos así como el nombre de la autoridad presuntamente responsable. Sitio web de la CNDH, La Queja, Cómo presentar una queja, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/comqueja/comquej.htm>, consultada el 20 de mayo de 2010.

cuatrimestre de 2010, se computaron 131 quejas, destacando que tan sólo en el mes de abril, se presentaron 52.²²⁴

Los motivos que generaron dichas quejas se refieren a diversos momentos del proceso migratorio, pero las que se centran específicamente en lo que acontece en las estaciones migratorias van desde instalaciones inadecuadas, maltrato físico o psicológico, aseguramiento prolongado, hacinamiento, incomunicación, falta de alimentación o atención médica hasta uso de esposas durante el aseguramiento.

Sobre el particular, el INM expresa que la mayoría de las quejas no ameritan el pago de una indemnización al quejoso, la aplicación de una sanción al servidor público responsable o que tales quejas den pauta a la emisión de recomendaciones.²²⁵ Sin embargo, la cantidad de quejas que ha recibido el Instituto, lo colocan entre las autoridades más señaladas como responsable de violación a los derechos humanos.²²⁶

En cuanto a las recomendaciones, se han emitido 30 -de 2004 a 2010-²²⁷ de las cuales doce involucran acontecimientos en estaciones migratorias; cuatro se refieren a los casos de estudio de la presente investigación: una a la estación de Iztapalapa, dos a la de Tapachula, y una más que implica a ambas instalaciones, por lo que su contenido se retomará posteriormente.

²²⁴ Información obtenida mediante solicitud a la Dirección de Quejas y Orientación de la CNDH, Oficio 20190.

²²⁵ Juan Carlos Calleros Alarcón, *op. cit.*, pp. 117, 124.

²²⁶ Durante el periodo de estudio, el INM siempre se ha encontrado en el *top ten* elaborado por la CNDH; en 2002 y 2003, se situó en la novena posición; de ahí, escaló a la séptima en 2004; los tres años siguientes ocupó el cuarto lugar; mientras que en 2008 y 2009, se ubicó en el quinto y sexto lugar, respectivamente. Para mayores detalles, se pueden consultar los informes anuales de la CNDH del periodo en cuestión.

²²⁷ El dato de 2010 abarca hasta el primer semestre del año. En 2002 y 2003 no se extendieron recomendaciones que involucraran al INM.

Las restantes aluden a las estaciones ubicadas en la Venta²²⁸ y Tenosique, Tabasco; Saltillo, Coahuila; y Nogales, Sonora. Las razones que originaron las recomendaciones son violaciones a los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, al debido proceso, al trato digno, a la salud, a la integridad personal, a la intimidad y a la vida.²²⁹

En lo referente al Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración, que data de 2005, la CNDH expone:

Preocupación por el alto índice de marginación y malos tratos que sufren los migrantes durante su estancia en las estaciones migratorias del país y lugares habilitados como tales, y por la falta de interés o la incapacidad de la autoridad responsable para abatir este fenómeno...

No obstante que existen programas para mejorar las condiciones de las estaciones migratorias, algunas de ellas continúan careciendo de elementos mínimos de dignidad para el adecuado alojamiento diario de los migrantes que ahí permanecen asegurados, lo que constituye una constante y permanente violación a los derechos humanos de ese grupo vulnerable.²³⁰

En el citado documento, la CNDH argumenta que se transgreden los siguientes derechos:

²²⁸ Esa estación fue cerrada el 23 de febrero de 2005 por retener a los asegurados que ahí se encontraban en condiciones insalubres, sin agua, sin baños y sin alimentos. Víctor Ballinas, "CNDH: aquí se criminaliza a los ilegales", *La Jornada*, México, 21 de diciembre de 2005, Política, *versión electrónica*.

²²⁹ Para mayor información al respecto, se puede revisar las recomendaciones 24/2005, 21/2006, 33/2006, 63/2007, 64/2007, 40/2008, 18/2010 y 27/2010 en el sitio web de la CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>

²³⁰ CNDH, *op.cit.*

- A recibir un trato digno, debido a la ausencia de mantenimiento -ya sea preventivo o correctivo- en los inmuebles, en general, y en los baños así como en el drenaje y las tuberías de agua, en particular; a las condiciones insalubres originadas por la insuficiencia de agua en los sanitarios y el mal estado de colchonetas o cobijas; al hacinamiento; a la ausencia de áreas destinadas a separar hombres, mujeres, menores y familias; por último, a la insuficiencia en las porciones de los alimentos entregados y en la irregularidad en el horario asignado para proporcionarlos.
- A la legalidad y seguridad jurídica, particularmente por la falta de notificación consular y la dificultad para acceder a la representación legal.²³¹
- A la protección de la salud, reflejándose en la inexistencia de personal médico y de medicinas.²³²

La respuesta del Instituto es que se han tomado medidas -incluyendo correcciones en los procesos administrativos o en los criterios de aplicación de la normatividad- que responden a los señalamientos de la CNDH (tanto en las quejas como en las recomendaciones y en el informe especial). No obstante, se reconoce que es posible robustecer la actuación del INM a través de disposiciones para observar rigurosamente el debido proceso administrativo, la capacitación del personal del Instituto e incluso se propone la asignación de más presupuesto al mejoramiento de las estaciones migratorias.²³³

²³¹ Sin Fronteras ha venido denunciando esta situación, señalando que desde finales del gobierno de Vicente Fox se ha obstaculizado la entrada de abogados, incluso impidiéndoles que ingresen con papel o pluma, elementos básicos para llevar a cabo su trabajo. De hecho, en su último informe destaca que “en la práctica sólo se permite el acceso a la representación legal para las personas recluidas que conocen de antemano los datos de un abogado u organización que las pueda defender legalmente, dejando desprotegido al grueso de la población privada de su libertad”. Sin Fronteras, *op. cit.*, p. 36; Víctor Ballinas, “Más objeciones al proyecto de nuevas normas para estaciones migratorias”, *La Jornada*, México, 9 de mayo de 2007, Sociedad y Justicia, *versión electrónica*.

²³² CNDH, *op.cit.*

²³³ Sobre la cuestión del presupuesto, en el INM se estima que es insuficiente, lo que incide en el cumplimiento cabal de sus tareas. Para 2009, el presupuesto alcanzó la cifra de 3,800 millones de pesos. En 2010, se registra una disminución de cerca de la mitad respecto al año anterior, al llegar

Además, a juicio del Instituto se ha buscado fomentar la autocrítica, particularmente a través de encuestas de opinión -recabadas entre los asegurados, respecto a los servicios dados en las estaciones migratorias-realizadas en 2006 y 2007.

Mediante un indicador global de satisfacción con distintos rubros y utilizando una escala de 1 a 10, el Instituto subraya que para 2006 la calificación para el aseguramiento fue de 6.8, para instalaciones y alimentos alcanzó 7.4, mientras que el trato obtuvo 9.5, logrando un indicador global de satisfacción de 8.1. Para el 2007, las calificaciones mejoraron, ya que el aseguramiento recibió un 8, instalaciones y alimentos 8.2, y el trato 9.8, llegando a 8.6 en el indicador global de satisfacción.²³⁴

Sobresale que en los aspectos que componen el indicador no se contemple la atención médica, quizá se deba a que el Instituto reconoció en 2007 que únicamente tres inmuebles contaban con un consultorio equipado y once con médico -cuando el total de estaciones ascendía en ese mismo año a 48.²³⁵ Al momento en que se escriben estas líneas, no hay información de la que se desprenda que se ha avanzado en este rubro.

Para finalizar con este apartado, no se puede negar que el INM ha emprendido acciones para mejorar su desempeño y demostrar que se va por la dirección correcta, sobre todo ante lo expresado en sentido contrario por la CNDH y algunas organizaciones no gubernamentales. En el capítulo siguiente, se busca

a 1,767,588,958 pesos. Alfonso Urrutia, "Estrechez presupuestal, causa de las anomalías en estaciones migratorias: INM", *La Jornada*, México, 11 de febrero de 2005, Política, *versión electrónica*; Fabiola Martínez, "Fija el INM arresto máximo de 90 días para inmigrantes", *La Jornada*, México, 27 de abril de 2007, Política, *versión electrónica*; Fabiola Martínez, "Lamenta el INM falta de nuevas reglas para estaciones migratorias", *La Jornada*, México, 3 de enero de 2009, Política, *versión electrónica*; Portal de Obligaciones de Transparencia, Presupuesto, Instituto Nacional de Migración, Distribución del Gasto por Unidad Responsable y al Nivel de Desagregación de Capítulo y Concepto de Gasto, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/04/r04_apurog.pdf, recuperada el 4 de mayo de 2010.

²³⁴ Juan Carlos Calleros Alarcón, *op. cit.*, pp. 104, 109, 146, 172-173.

²³⁵ INM, *Funcionamiento de las Estaciones Migratorias...*, *op.cit.*, p. 13.

detectar las medidas positivas así como los renglones en los que hace falta avanzar en el ámbito del aseguramiento y su vinculación con los derechos humanos de los extranjeros detenidos en las estaciones migratorias de Chiapas y del Distrito Federal (entidades señaladas en el Mapa 3).



Mapa 3

Fuente: Sitio web del INEGI, Catálogo de entidades federativas, municipios y localidades, <http://mapserver.inegi.org.mx/mgn2k/?s=geo&c=1223> (Énfasis propio)

Capítulo IV. Los Derechos Humanos y el Aseguramiento: El caso de las Estaciones Migratorias de Chiapas y el Distrito Federal

La intención de este capítulo es examinar el estado que guardan los derechos humanos de los migrantes que son retenidos en las estaciones migratorias de Tapachula, Chiapas e Iztapalapa, Distrito Federal.

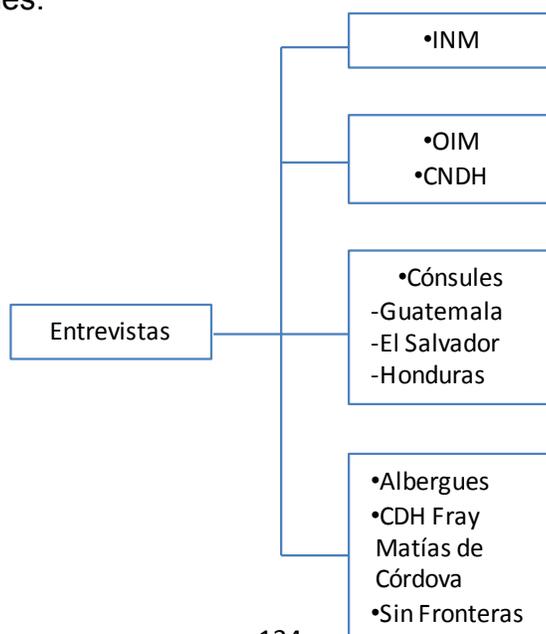
Referirse a las principales características de los flujos irregulares que se presentan en México -haciendo énfasis en la magnitud de los mismos-, la forma en la que se abordan los derechos que asisten a los extranjeros durante el aseguramiento -tanto en la legislación internacional como la nacional- y, finalmente, la manera en la que se traduce la práctica del aseguramiento en la política migratoria mexicana, tal y como se ha hecho en los apartados precedentes, permite contar con una base sólida para alcanzar el objetivo señalado.

El grueso de la información sobre la situación en la que se encuentran los derechos humanos de los extranjeros que se encuentran detenidos en las estaciones migratorias de Tapachula e Iztapalapa se obtuvo de entrevistas realizadas a Cónsules, personal de la CNDH y de la OIM, de casas de migrantes, de organizaciones no gubernamentales que monitorean las condiciones de las citadas estaciones, así como funcionarios del INM, como se registra en el Esquema 1. En esa tesitura, a fin de analizar los datos recabados se proponen utilizar como ejes rectores los siguientes derechos humanos, que son consagrados en la legislación internacional y nacional:

- Derecho a la seguridad personal, comprendiendo elementos como la separación entre hombres, mujeres, menores y familias; el resguardo de las pertenencias de los extranjeros; la protección especial a los menores; la capacitación del personal adscrito a las estaciones; la repatriación voluntaria, referida al momento en que el migrante se

entrega, por su propio pie, a las autoridades migratorias para ser devuelto a su país; y finalmente, la colaboración que se presenta entre los diferentes actores que tienen contacto con los migrantes asegurados.

- Derecho a condiciones dignas durante la detención, con énfasis en la existencia de una biblioteca así como de áreas recreativas al interior de las estaciones migratorias.
- Derecho al debido proceso, que incluye la recepción de visitas, la comunicación con el exterior, la apertura del expediente administrativo, la notificación consular, la representación legal, el periodo de resolución de la situación migratoria de los extranjeros asegurados, el acceso a un traductor en caso necesario y a los mecanismos para presentar quejas.
- Derecho a la salud, que implica la higiene de las instalaciones, una dieta adecuada, la existencia de un consultorio equipado así como de personal médico en las estaciones migratorias.
- Derecho a no ser sometido a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, abarcando aspectos como la entrega de enseres personales a los asegurados y el trato prodigado por los agentes migratorios a los extranjeros que se encuentran en la estaciones.



4.1. Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas

La estación migratoria de Tapachula, Chiapas, (ver Mapa 4) conocida también como Siglo XXI y considerada como la más grande de América Latina,²³⁶ fue inaugurada el 28 de marzo de 2006. Desde un inicio se planteó como una estación modelo puesto que -desde la perspectiva del gobierno- “cumple con los más altos estándares de construcción, de uso de tecnologías, de protección a los derechos humanos y de atención”,²³⁷ además de que para su edificación se tomaron en consideración las observaciones de la OIM y de la CNDH.



Mapa 4
Fuente: Huixtla web, Chiapas,
http://huixtlaweb.com/galeria_chiapas/chiapas_plano.htm
(Énfasis propio)

Tiene capacidad para 960 personas,²³⁸ que no se ha rebasado a pesar de que llegan conducciones con asegurados constantemente. En ese contexto, se registra la presencia de entre 100 y 200 extranjeros diariamente.²³⁹

²³⁶ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Ejecución...*, *op. cit.*

²³⁷ Discurso de Vicente Fox Quesada durante la Ceremonia de Inauguración de la Estación Migratoria Siglo XXI, Presidencia de la República, Actividades, Orden y Respeto, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=24226>, recuperado el 5 de mayo de 2010.

²³⁸ La instalación anterior podía recibir 150 personas, aunque frecuentemente esa cifra era rebasada por los incrementos en los flujos registrados de 2002 a 2005. Víctor Ballinas, “En las estaciones migratorias, la SG infringe sus propias normas”, *La Jornada*, México, 3 de marzo de 2005, Sociedad y Justicia, *versión electrónica*.

²³⁹ Entrevista con funcionario de la Delegación Regional de Chiapas del INM, Tapachula, Chiapas, 30 de septiembre de 2009.

4.1.1. Derecho a la seguridad personal

La estación migratoria cuenta con áreas específicas para menores -de 10 a 17 años-, mujeres -bajo la vigilancia de personal femenino-, hombres y familias.²⁴⁰ Al interior de cada módulo son separados por nacionalidad. Tal vez dicha separación se haga previendo roces entre los propios migrantes; sin embargo, se debe tener especial cuidado para evitar que medidas de este corte devengan en actitudes discriminatorias.

Se cuenta con una zona de resguardo de pertenencias; cuando los migrantes que arriban a la estación traen consigo algún tipo de equipaje, se hace la revisión del mismo y es acomodado en el área respectiva, a cambio se entrega un recibo -que inclusive tiene un color específico de acuerdo a la nacionalidad del extranjero. Empero, en muchas ocasiones no se hace un inventario de los objetos a resguardar, tal y como lo señalan la CNDH y el Consulado de Honduras. La importancia de esta cuestión radica en que si no se hace un listado de las cosas que el extranjero entrega, no podría hacer ningún tipo de reclamación si al momento en que le son devueltas le falta alguna de ellas.

Considerando lo anterior, sobresale que el Consulado de El Salvador destaque la existencia de una caja fuerte donde se depositan valores, previa declaración de los mismos, y que ningún otro de los entrevistados haga alusión a la presencia de dicha caja; de hecho, el Consulado de Honduras ha presenciado “cuando llega el camión que los lleva [a la estación migratoria], los recibe un agente de Migración y les dice: no puedes pasar ni con cadenas, ni con anillos, ni

²⁴⁰ Cabe precisar que en tal sección únicamente permanecen las mujeres con sus hijos pequeños, lo que -en todo caso- va en detrimento de la unidad familiar que las propias Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias buscan garantizar en su artículo 45. Asimismo, la OIM precisa que al tratarse de un espacio reducido es inadecuado para la estancia familiar, particularmente para los niños. Tal vez por ese motivo, el módulo es utilizado para otros fines, por ejemplo, el resguardo de personas que requieran una protección adicional al encontrarse bajo una amenaza proferida por otro extranjero asegurado u otra situación conflictiva, tal y como lo señala Sin Fronteras. En esa tesitura, si hay un área para familias, lo cual es positivo, y no se usa para lo que está destinada porque no es de las dimensiones requeridas, habría que modificar dicho espacio para que cumpla con su verdadero objetivo.

con celular... todo mételo a tu maleta. Ese es el problema, no hay un lugar especial para decir mire: aquí hay una caja fuerte [para depositar sus pertenencias]”,²⁴¹ aunque como el propio Consulado repara, difícilmente portan objetos de ese tipo. En todo caso, debería informarse a los extranjeros asegurados la posibilidad de guardar objetos de valor -en el supuesto de que trajeran alguno- en un lugar seguro, como la citada caja fuerte, mientras se resuelve su situación migratoria.

Los menores que se encuentran en la estación, son resguardados por oficiales para la protección de la infancia (OPI). Se considera que la introducción de dichos agentes especializados constituye un paso importante en lo que respecta a la atención de menores y jóvenes migrantes que viajan solos, inclusive se dice que han contribuido a detectar casos de agresiones sexuales, a víctimas de trata o solicitantes de refugio. Por otro lado, en el módulo se cuenta con material y programas de recreación para los infantes.²⁴²

Los menores guatemaltecos pasan dos o tres días en la estación antes de ser trasladados vía terrestre -ya sea que viajen solos o acompañados- en autobuses que salen desde la estación migratoria. Los niños hondureños, al igual que los salvadoreños, antes de ser repatriados vía terrestre -una vez por semana y dos días a la semana, respectivamente-, permanecen en el Albergue Temporal de Menores y Madres Migrantes, ya que se considera que:

Deben aprovecharse las instalaciones de esta institución, sobre todo los servicios médicos y psicológicos que brinda... [Además] el menor está en otro ambiente, no está en el ambiente de encierro, anda libre

²⁴¹ Entrevista con Armando Pineda, Cónsul de Honduras en Tapachula, Tapachula, Chiapas, 9 de febrero de 2010.

²⁴² Aunque el Consulado de Honduras manifiesta que no todos los días los menores tienen la oportunidad de elaborar una manualidad. Se retoma esta opinión porque si para los adolescentes y adultos puede resultar complicada la espera en la estación, para un niño es todavía más difícil; de ahí que la participación diaria de los menores en actividades recreativas deba considerarse una prioridad.

por los jardines, tienen por horas educación escolar, juegos [y] recreación.²⁴³

Destaca que el Consulado de El Salvador ha registrado que a los menores que por su fisonomía aparentan ser más grandes, son aconsejados por los traficantes e incluso los amigos o compañeros de viaje, para que se hagan pasar por mayores de edad y de esa forma salgan de la estación más rápido. De acuerdo al Consulado, los casos que se han detectado, se han informado a las autoridades migratorias para que los menores sean reubicados en el área correspondiente y atendidos por las OPI's. Ningún otro entrevistado hizo referencia a esta situación, pero es un tema delicado ya que coloca en riesgos innecesarios a los menores que por su propio bienestar no deben permanecer con los adultos, particularmente si viajan solos.

Para garantizar la seguridad de los menores, el INM ha introducido un procedimiento de bloqueo para verificar que no sean víctimas de trata y hasta que la autoridad migratoria los desbloquee se permite su salida del país.²⁴⁴ Sin embargo, algunos aspectos de dicha disposición están siendo objetados por el Consulado de Guatemala; por ejemplo, se considera que el traslado automático a la ciudad de México de los menores que se sospecha han sido objeto de este delito, en vez de contribuir a su protección, los revictimiza. Además, desde su perspectiva, esta acción obstaculiza el trabajo que las autoridades guatemaltecas puedan hacer al respecto. En una dirección semejante se posiciona el Consulado de Honduras al señalar que cuando se desbloquee un menor para que sea trasladado a Tapachula y se bloquea nuevamente una vez que ha llegado a ese destino, no puede ser repatriado, aun cuando el Consulado ya haya realizado las gestiones necesarias para la recepción del menor en su país. A pesar de estas opiniones, el Consulado de El Salvador considera que es una medida positiva

²⁴³ Entrevista con Néstor Cuellar, Cónsul de El Salvador en Tapachula, Tapachula, Chiapas, 12 de enero de 2010.

²⁴⁴ De acuerdo al Consulado de El Salvador, hasta enero de 2010, la medida impuesta por el INM no había sido comunicada oficialmente. Si esa situación persiste, no estaría de más que se oficializara para que las autoridades centroamericanas actúen en consecuencia.

precisamente porque está enmarcada en el combate a la trata, indicando que gracias al procedimiento que se sigue al solicitar la repatriación de los menores, son desbloqueados rápidamente.

En esa tesitura, sería conveniente que los Consulados de Guatemala y Honduras adoptaran un sistema similar al de su par salvadoreño para que los menores puedan retornar a sus respectivos países conforme sea planeado. Ninguna medida que contribuya a la protección de los menores -ya sea que provenga de las autoridades mexicanas o de las centroamericanas- sale sobrando; no obstante, cada acción a emprender se debe estudiar cuidadosamente para que efectivamente proteja a los infantes.

Sobre la capacitación del personal adscrito a la estación, el INM imparte cursos sobre cuestiones jurídicas, legislación y trabajo en equipo. La CNDH hace lo propio en materia de derechos humanos y respecto a la trata; además -al igual que el Consulado de El Salvador- reconoce que el INM se ha preocupado por capacitar a su personal. La OIM proporciona -frecuentemente y a solicitud del INM- cursos sobre aspectos básicos de trata de personas y cómo entrevistar a las víctimas de dicho ilícito. También COMAR y ACNUR dan charlas a los agentes asignados a la estación.

Por otro lado, se han presentado situaciones en las que extranjeros llegan a la estación migratoria a fin de entregarse voluntariamente a afecto de ser repatriados y no son recibidos. Los Consulados de El Salvador y Honduras aducen que esa realidad puede responder a ciertas circunstancias: primero que se trata de un procedimiento lento; segundo, que no hay espacio en las instalaciones. Tanto los Consulados mencionados como la CNDH confirman que si los migrantes llegan a sus oficinas después de no ser admitidos en la estación, se hace la gestión correspondiente para que les permitan el acceso, pero se recalca que son casos

poco frecuentes.²⁴⁵ A pesar de tal afirmación, el Albergue Jesús el Buen Pastor asegura que regularmente aloja migrantes que no han sido acogidos en la estación. Sin dar la razón a unos u otros, lo central aquí es que los migrantes que arriban a la estación por su propio pie, después de todo un periplo, lo hacen porque verdaderamente no pueden continuar y quieren regresar a su país; por otro lado, si lo que le interesa a las autoridades migratorias es controlar los flujos y evitar que se queden en territorio mexicano no tendría lógica que no los recibieran en la estación a efectos de repatriarlos posteriormente.

El nivel de colaboración entre las distintas instancias -el INM, la OIM, la CNDH, los Consulados y la sociedad civil (ONG's y albergues)- impacta en la realidad de los migrantes asegurados. Aquí, se registra un cruce donde cada actor interactúa con el resto -en mayor o menor grado y en un ámbito formal o informal.

Luego entonces, si la OIM observa alguna anomalía en la estación, puede hacerla del conocimiento no solo del INM, sino también de la CNDH y del Consulado respectivo. La CNDH puede apoyarse en información de los Consulados, la OIM y la sociedad civil para la elaboración de quejas y prestar asistencia a los migrantes asegurados, además puede expresar sus comentarios, sin intermediación, al INM. Los Consulados pueden recibir datos de lo que acontece con sus connacionales de parte de la CNDH, la OIM, la sociedad civil y del propio INM. La sociedad civil tiene la posibilidad de solicitar ayuda a los Consulados y a la CNDH para que se resuelva algún cuestión que registren en la estación o gestionar su resolución directamente con las autoridades migratorias, igualmente pueden recibir asistencia de la CNDH, los Consulados o la OIM para realizar algunas de sus actividades, además de apoyar a estas instancias dentro de sus posibilidades.

²⁴⁵ En el caso de El Salvador, la política que se sigue es, una vez que el migrante se encuentra en la oficina consular, explicar la situación a la persona y si su decisión es entregarse se entabla comunicación con el Jefe de la estación; posteriormente, se lleva a la estación o se paga un taxi para que lo traslade. Por su parte, el Consulado de Honduras ha solicitado que aunque la instalación se encuentre saturada y no hayan conducciones ese día, se facilite el ingreso a la estación porque eso significa que el migrante estará en un lugar seguro, recibirá alimentos y tendrá un lugar para dormir.

Evidentemente, este sería el escenario ideal, que en algunos casos se acerca a la realidad, por ejemplo: la OIM expresa que el trabajo con los Consulados es muy bueno, particularmente en casos de asistencia a víctimas de abuso; la CNDH indica que el INM ha aceptado todas sus recomendaciones y conciliaciones, la comunicación con los Consulados es constante y la relación con los albergues es cercana y cordial; los Consulados estiman que la interrelación entre ellos es buena,²⁴⁶ con el INM y la CNDH es la necesaria y están pendientes de las labores de los albergues; el Albergue Jesús el Buen Pastor manifiesta que tanto los Consulados como la CNDH le apoyan para tramitar documentación de extranjeros a los que prestan asistencia; el Albergue Belén indica que hay comunicación con las autoridades y los Consulados cuando es necesario, además -a finales de 2009- se llegó a un acuerdo con el INM para que las personas que lleven mucho tiempo en la estación y que estén próximos a recibir sus documentos migratorios, sean trasladados a sus instalaciones.

Lo contrario ocurre con los albergues que están en Arriaga, Chiapas, y Ciudad Ixtepec, Oaxaca, quizá por la misma lejanía de Tapachula. Ambos señalan que hay mayor comunicación con la sede nacional de la CNDH, aunque se ha visto disminuida con el cambio de gestión en dicho organismo.²⁴⁷ Coinciden en que la relación con los Consulados es diferenciada según la representación: el Albergue Hogar de la Misericordia asienta que la comunicación es especialmente buena con el Consulado de El Salvador, del cual reciben todo el apoyo cuando se lo solicitan, lo que no sucede con las representaciones de Guatemala y Honduras. Por su parte, el Albergue Hermanos en el Camino observa “muchas limitaciones en ellos, muchas carencias, no tienen recursos y hay poca respuesta... podrían

²⁴⁶ No se puede pasar por alto que los Consulados centroamericanos conformaron, en 2007, una Red Consular que ha venido trabajando para que las condiciones de aseguramiento en la estación migratoria sean mejores, los resultados hasta ahora -en opinión del Consulado de Honduras- son positivos.

²⁴⁷ El Albergue Hogar de la Misericordia, ubicado en Arriaga, apunta que con la oficina de la CNDH en Tapachula ha tenido dificultades, al grado que se le ha prohibido visitar el albergue en virtud de que no ha hecho caso de las denuncias que han presentado, a pesar de que cuentan con toda la información para que la Comisión haga una investigación y se pronuncie al respecto.

hacer muchísimo más para proteger a sus conciudadanos, coordinarse con personas de buena voluntad que están para servirlos y no lo hacen”.²⁴⁸

Como puede apreciarse, en general, hay comunicación entre las distintas entidades que tienen contacto con los extranjeros que se encuentran en la estación migratoria; en donde se presenten deficiencias habrá que establecer mejores canales de contacto porque, finalmente, una buena interrelación entre el INM, la CNDH, la OIM, los Consulados y la sociedad civil contribuirá a que la estancia de los migrantes en la estación migratoria sea completamente acorde al respeto a sus derechos humanos.

4.1.2. Derecho a condiciones dignas de detención

Pese a que el INM informa que hay una ludoteca -e incluso se señala que se construyó con la colaboración del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)-, ninguno de los entrevistados hace referencia a la misma. No hay biblioteca, pero resalta el optimismo de la OIM al asentar que seguramente su instalación está dentro de los proyectos futuros del INM.

Hay áreas recreativas (canchas y jardines) en cada módulo; sin embargo, de acuerdo al Consulado de Honduras:

Invariablemente el problema mayor con el aspecto de la recreación es la falta de apoyo logístico por parte de la misma entidad, para que los jóvenes puedan distraerse, para que el tiempo lo absorban de una forma más fácil, porque el encierro afecta a la gente que viene de otras estaciones migratorias... Tienen canchas pero no hay balones, por qué Migración no hace el esfuerzo de hacer, por ejemplo, mesas de dominó, de ajedrez; hacer una variedad de juegos

²⁴⁸ Entrevista con el Padre Alejandro Solalinde, Director del Albergue Hermanos en el Camino, Ciudad Ixtepec, Oaxaca, 15 de enero de 2010.

y entretenimiento para que la gente no sienta demasiado el tiempo.²⁴⁹

La existencia de lugares destinados a la recreación -junto con los elementos adicionales para su utilización, por ejemplo balones- así como de la biblioteca se hace necesaria justamente por la misma situación en la que se encuentran los extranjeros que se encuentran en la estación migratoria; en otras palabras, se debe recordar que son personas que al arribar a la estación cargan a costas varios días de viaje, quizá en condiciones difíciles, y que el hecho de estar ahí significa un fracaso en su travesía; en consecuencia, tener algún tipo de distracción seguramente contribuiría a sobrellevar el ambiente de retención y aligeraría su estancia.

4.1.3. Derecho al debido proceso

Hay lugares destinados a la recepción de visitas así como para la CNDH. Respecto al primer punto, se registra que efectivamente se garantiza esa prerrogativa,²⁵⁰ si bien el INM tiene la facultad de impedir o restringir el ingreso de las personas que desean ver a los asegurados. Asimismo, el Consulado de Honduras observa que no hay señalamientos donde se expongan los horarios de visita, ocasionando que cuando las personas llegan a visitar a sus familiares no los pueden ver porque no están dentro del horario establecido. Sería conveniente que se hiciera caso de esta reflexión para garantizar que los asegurados puedan estar en contacto con sus familiares. En cuanto a la presencia de la CNDH, la OIM estima que el hecho de que exista una oficina para ese organismo al interior de la

²⁴⁹ Entrevista con el Cónsul de Honduras.

²⁵⁰ Cabe subrayar que la OIM visita la estación tres veces por semana; la CNDH, entre dos y tres ocasiones semanalmente; el Consulado de Guatemala, dos veces a la semana y cuando se presentan emergencias; los Consulados de El Salvador y Honduras acuden diariamente; por su lado, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova se presenta dos veces a la semana, Sin Fronteras la visita una vez al mes, pero durante toda una semana. El Padre Flor María Rigoni, director del Albergue Belén, en ocasiones oficia misa en la estación.

estación es reflejo del interés de las autoridades por respetar los derechos humanos de los migrantes y proporcionarles un trato digno.²⁵¹

Se encuentran distribuidos carteles con información de la CNDH, los Consulados, el ACNUR, la COMAR, sobre la trata de personas y los derechos que les asisten. De igual forma, hay teléfonos públicos que funcionan con tarjeta, misma que se puede adquirir en la tienda ubicada al interior de la estación; aunque la CNDH y el Consulado de Guatemala manifiestan que han recibido llamadas de migrantes asegurados a fin de solicitar apoyo o pedir orientación, y el Centro Fray Matías de Córdova arrojó que 70% de los entrevistados para su Informe “Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI” establecieron contacto vía telefónica con familiares o amigos,²⁵² el problema es con aquellos migrantes que no tienen dinero para adquirir la tarjeta y hacer uso de los teléfonos. De ahí la importancia de que tanto la CNDH, los Consulados así como las ONG’s que les puedan prestar asistencia, cuenten con número gratuitos a fin de que no haya ningún obstáculo en la comunicación con los extranjeros retenidos en la estación.

Sobre el expediente que se debe abrir al momento en que un extranjero arriba a la estación, la información recabada arroja que se está cumpliendo con dicho lineamiento. De hecho, tanto la CNDH como algunos Consulados tienen acceso a tales expedientes cuando así lo solicitan por una investigación; por tal motivo, sobresale que el Consulado de Honduras y el Centro Fray Matías de Córdova se pronuncien en sentido contrario, al indicar, respectivamente, que no se elabora el expediente y que solamente se hace una lista -muy general- donde se asienta nombre y nacionalidad. Hay que recordar -como se apuntó en el Capítulo II- que el expediente incluye, entre otros elementos, el certificado médico, la

²⁵¹ Respecto a la labor de la CNDH en la estación, el Consulado de Honduras ha solicitado que el personal de la Comisión llegue a las diferentes secciones porque ha detectado dificultades para que los migrantes acudan directamente a la oficina de la Comisión.

²⁵² Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Informe: Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI. Tapachula, Chiapas, México, México, 2009, p. 22.

declaración del extranjero y la resolución acerca de su situación migratoria; es de suponer que si no se hace el expediente, tampoco se elaboran el resto de los requisitos.

Un claro ejemplo de lo señalado es que el Centro Fray Matías de Córdoba advierte que no se les toma la declaración que se estipula en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, quizá debido al número de extranjeros que llegan a la estación. En su Informe “Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI”, detalla que más de la mitad de los migrantes encuestados (68%) no rindieron su declaración ante las autoridades migratorias; de quienes sí lo hicieron, únicamente el 3% contó con la presencia de un abogado o persona de su confianza.²⁵³

En general, se respeta el periodo de 15 días para resolver la situación migratoria de los extranjeros asegurados;²⁵⁴ no obstante, el Centro Fray Matías de Córdoba ha conocido de casos de migrantes que sobrepasan dicho lapso. Por ello es interesante subrayar la aclaración vertida por la CNDH en el sentido de que el plazo de 15 días comienza a correr una vez que se llenan todos los requisitos del expediente, no cuando se abre. Tiene sentido que si no se poseen todos los elementos necesario para resolver un caso, no se pueda dictaminar al respecto; sin embargo, el INM debe encontrar los mecanismos para acelerar la integración del expediente y evitar que los extranjeros permanezcan en la estación más tiempo de lo estipulado.

²⁵³ *Ibidem*, pp. 25, 27.

²⁵⁴ La permanencia al interior de la estación es variable y está en función de la nacionalidad: en el caso de los guatemaltecos su estancia no rebasa las 24 horas, dada la proximidad de la frontera; en el caso de los salvadoreños y hondureños puede ser de dos o tres días, debido a que se requiere un cierto número de personas para llenar un autobús y hacer los traslados vía terrestre hasta sus países. De acuerdo a los Consulados de El Salvador y Honduras se necesitan entre 25 y 35 individuos para llevar a cabo las conducciones. En el caso de los salvadoreños, los viajes son prácticamente diarios, con uno o dos autobuses. Para los hondureños, el Consulado indica que durante los primeros meses de cada año, salen entre tres y cuatro camiones diariamente, registrándose un descenso en la recta final del año, cuando parten uno o dos camiones por día. Si se trata de individuos de otras nacionalidades, normalmente son enviados a la estación migratoria del Distrito Federal para su posterior repatriación.

Asimismo, normalmente se cumple la disposición de no exceder el periodo de estancia de 90 días. La CNDH plantea que cuando se excede ese plazo, muchas veces se debe a que los extranjeros se han amparado o enfrentan algún procedimiento; no obstante, se subraya que son situaciones poco frecuentes.²⁵⁵

Si se requiere el uso de traductores para comunicarse con algunos extranjeros asegurados, el INM recurre a las propios migrantes que se encuentran en la estación, a los Consulados para que entre sus connacionales localicen a alguien que los auxilie o a traductores externos ya que no se cuenta con una plantilla establecida, más bien se enfrenta la situación caso por caso. Los Consulados de El Salvador y Honduras plantean que cuando alguno de sus connacionales asegurados habla alguna lengua indígena no requieren traductor porque también se comunican en español. Si bien es cierto que la mayor parte de los migrantes asegurados hablan español, también lo es que se aseguran extranjeros de nacionalidades cuya lengua materna es otra; por ello, en la medida que lo permitan los recursos del INM, se debe considerar la posibilidad de dar cursos de lenguas indígenas o de idiomas -con la certificación respectiva- a algunos de los agentes adscritos en la estación para que se cubran las necesidades en este sentido.²⁵⁶

La notificación consular se lleva a cabo; diariamente, el INM proporciona a los Consulados un listado -a través de correo electrónico o físicamente cuando el personal consular se presenta en la estación migratoria- con los nombres de las personas que se encuentran aseguradas y serán repatriadas. No obstante, la crítica que hace el Centro Fray Matías de Córdoba es que la elaboración del

²⁵⁵ Sobre los casos que se han presentado, la CNDH se ha pronunciado, muestra de ello es la recomendación 35/2007 mediante la cual se establece que se violentaron los derechos a la legalidad, a la seguridad y al debido proceso por prolongar la estancia sin fundamentar tal hecho, no resolver la situación jurídica mientras tanto y repatriar a dos extranjeros, originarios de Cuba, aun cuando habían solicitado la calidad de refugiados y todavía no se dictaminaba al respecto. CNDH, Recomendación No. 35/2007, México, 5 de septiembre de 2007. Se puede consultar el texto completo de la recomendación en el sitio web de la CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 35/2007, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2007/035.pdf>

²⁵⁶ En el camino a la propuesta planteada, el Consulado de Guatemala externa que el INM está preparando personal para que realicen la función de traductores.

listado no significa que a los migrantes se les indique su derecho a contactar a sus Consulados; asimismo, en su Informe “Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI” apunta que 78% de los entrevistados no habían sido visitados por su representante consular.²⁵⁷ Ciertamente una cosa es que se enliste a los extranjeros asegurados y que la lista se haga llegar a los respectivos Consulados y otra que se haga del conocimiento de los migrantes que pueden entablar comunicación con sus representantes consulares y los medios que tienen para hacerlo; en consecuencia, se debe indicar puntualmente esa información a todos los migrantes que ingresan a la estación. De igual forma, una cosa es que los Consulados reciban la notificación y otra que el personal de la oficina consular acuda a la estación a efecto de asistir a sus connacionales.²⁵⁸

La CNDH entrega una guía de derechos humanos, hecho confirmado por el Consulado de El Salvador y Honduras. A pesar de que el INM debe proporcionar el documento “Derechos y Obligaciones de los Asegurados en la Estación Migratoria”, se registra que no siempre es así. Lo anterior transgrede lo estipulado en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y coloca en una posición de mayor vulnerabilidad a los migrantes al desconocer las reglas del lugar así como los derechos que los asisten; por tanto, es fundamental que en todos los casos se entregue el documento donde se asientan tales cuestiones. Asimismo, el Centro Fray Matías de Córdoba externa que ocho de cada diez migrantes entrevistados para su Informe “Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI” no fueron informados de sus derechos.²⁵⁹

Aunque se encuentran buzones de quejas, éstos no tienen papel y pluma. Con la existencia de dichos buzones aparentemente se salvaguarda el derecho de

²⁵⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, *op. cit.*, p. 30.

²⁵⁸ Precisamente por eso, son rescatables las afirmaciones de los Consulados de Honduras y El Salvador que coinciden en que su presencia en la estación es parte de su labor y por tanto una responsabilidad así como un deber.

²⁵⁹ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, *op. cit.*, p. 25.

los migrantes a expresar inconformidades sobre las condiciones de detención o la actuación de las autoridades; sin embargo, el hecho de que no se encuentren los elementos necesarios para tal fin -léase papel y pluma- limita, cuando no niega, su ejercicio. De igual forma, cabe resalta que algunos de los entrevistados no se han percatado de la presencia de los buzones, aun cuando visitan regularmente las instalaciones;²⁶⁰ quizá es necesario colocarlos en sitios donde estén completamente visibles, pero lo más importante es que cuenten con papel y pluma. Por último, la apreciación realizada por el Consulado de Honduras refleja un elemento que no se puede dejar de lado: los buzones son manejados por los mismos agentes migratorios; luego entonces -como sugiere el Consulado-, existe la posibilidad de que los comentarios no lleguen a las manos de la autoridad indicada.

De cualquier forma, tanto la OIM como los Consulados aseguran que han externado a las autoridades correspondientes las inconformidades que han recibido por parte de los migrantes a fin de que se tomen las medidas necesarias. Pero esta situación no anula la pertinencia de los buzones de queja ya que es una de las pocas alternativas que tienen los extranjeros detenidos en la estación de manifestar su sentir -aunque no se tenga la certeza del paradero de los comentarios ahí vaciados y si se hace caso de los mismos; por tal motivo, es imperativo que en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias se estipulen mecanismos de denuncia ágiles y efectivos a los que los migrantes puedan acceder.

4.1.4. Derecho a la salud

Existe una cocina con equipo industrial que maneja una compañía particular -la cual ganó la licitación correspondiente- y comedores en cada una de las áreas mencionadas. Tanto la cocina como los distintos comedores permanecen en condiciones higiénicas; de hecho, después de cada servicio se realiza la limpieza.

²⁶⁰ Es el caso de la OIM, el Consulado de Guatemala y el Centro Fray Matías de Córdoba.

Las instalaciones sanitarias son dignas, todos los entrevistados coinciden en que se encuentran en buen estado, tienen agua corriente y hay un servicio de limpieza de una compañía privada que realiza sus labores diariamente.²⁶¹ En ese sentido, debe reconocerse la atención que las autoridades migratorias han puesto en este rubro que, además de evitar brotes de enfermedades, garantizan un ambiente adecuado para las personas aseguradas.

Hay garrafones con agua purificada para beber -aunque el Centro Fray Matías de Córdoba y Sin Fronteras apuntan que no hay suficientes vasos para ingerir el líquido,²⁶² se proporcionan tres alimentos al día -que incluyen fruta y gelatina; la dieta es establecida por un nutriólogo y hay dietas especiales para personas enfermas, denominadas dietas blandas.²⁶³ Sin embargo, algunos migrantes han manifestado inconformidades al respecto, a saber: la escasa variedad en los platillos,²⁶⁴ el tamaño de las porciones,²⁶⁵ la irregularidad en los horarios,²⁶⁶ el mal estado de los alimentos, la entrega de comida de mejor calidad a migrantes de cierta nacionalidad, la presencia de algún elemento extraño en los alimentos (como un plástico). Empero, se reconoce que este rubro ha mejorado considerablemente a partir de la administración actual en la Delegación Regional.

²⁶¹ No obstante, Sin Fronteras subraya en su Informe “Situación de los de derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México” que “la limpieza de los baños es deficiente y los olores que despiden, a veces, se pueden percibir en áreas como el comedor y el espacio de recreación”. Sin Fronteras, *op. cit.*, p. 45.

²⁶² Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, *op. cit.*, p. 18; Sin Fronteras, *op. cit.*, p. 44. Lo mismo se resalta en el reportaje de Víctor Núñez Jaime, “Viaje a las entrañas de la Estación Migratoria más grande de América Latina”, Milenio Semanal, México, 1 de mayo de 2010. Su consulta se encuentra disponible en <http://semanal.milenio.com/node/2295>

²⁶³ En opinión del Consulado de Honduras persiste una problemática en cuanto a la ausencia de una dieta especial para menores.

²⁶⁴ Sobresale que en el Consulado de Guatemala se considere que es lógico que así sea, ya que -a su parecer- por lo menos en lo que respecta al desayuno, éste se compone siempre de frijol y huevo.

²⁶⁵ Los Consulados de El Salvador y Honduras tratan de explicar a los migrantes que la ración entregada ha sido previamente aprobada y es la que le dan a todos.

²⁶⁶ Aunque este punto hace referencia a que no se entregan los alimentos en el horario establecido, cabe retomar lo expresado por los Consulados de El Salvador y Honduras acerca de las diferencias de horarios para hacer las comidas entre esos países y México, que se ven reflejadas en la hora en que se proporcionan los alimentos en la estación migratoria y puede causar molestias entre los asegurados. En el caso de los centroamericanos, se desayuna entre las 6 y 8 am, el almuerzo se hace entre 12 y 1 pm, la cena es entre 5 y 7 pm, mientras que en México los horarios van entre 8 y 10 am, 2 y 3 pm y después de las 8 pm, respectivamente. No obstante, las autoridades consulares reconocen el esfuerzo realizado por el INM para acercar los horarios.

Sin demeritar los aspectos positivos, salta a la vista que continúan presentándose circunstancias que el INM debe atender, la muestra más tangible son las quejas externadas por los migrantes.

Hay una coincidencia general en que el consultorio se encuentra equipado con lo mínimo,²⁶⁷ pero en cuanto al personal las opiniones se dividen. Mientras que la OIM registra que “siempre hay un médico, generalmente está abierto el consultorio y está la fila de los migrantes queriendo pasar a consulta”²⁶⁸ y el Consulado de Honduras expresa que no falta el servicio médico en la estación ya que se presionó para que contrataran personal, la CNDH se ha pronunciado para que se establezcan diferentes turnos de médicos puesto que en ocasiones no se practica el examen médico.²⁶⁹ Con esa posición coinciden los Consulados de Guatemala y El Salvador así como el Centro Fray Marías de Córdoba,²⁷⁰ al insistir que el personal médico debe estar presente las 24 horas del día, a fin de atender a los migrantes asegurados que lo requieran.

Por otro lado, a pesar de que el Consulado de Guatemala comenta que hay un área para pacientes, ninguno del resto de los entrevistados la menciona. De

²⁶⁷ No obstante, destacan dos comentarios: el primero de ellos proviene del Consulado de Honduras señalando que en casos especiales han tenido la oportunidad de presenciar que se manda a comprar algún medicamento. El segundo es del Centro Fray Matías de Córdoba que menciona que, la mayoría de las veces, el médico receta para cualquier tipo de malestar -dolor de estómago, otra clase de dolores, fiebre y gripa- aspirinas, ya que no hay otro medicamento. En ambos casos, se trata de declaraciones que son un reflejo de la necesidad de que el consultorio médico cuente no únicamente con lo mínimo sino con todo lo necesario para brindar una atención adecuada a los migrantes.

²⁶⁸ Entrevista con Rubí Escamilla, funcionaria de OIM Tapachula, Tapachula, Chiapas, 14 de enero de 2010.

²⁶⁹ Este tema, motivó la recomendación 24/2008 en la que se determina que se transgredieron el derecho a la protección de la salud, a la vida, a la legalidad y a la seguridad jurídica de una mujer, de nacionalidad ecuatoriana, al no brindar la atención médica adecuada, ocasionando su fallecimiento. CNDH, Recomendación No. 24/2008, México, 24 de junio de 2008. Se puede consultar el texto completo de la recomendación en el sitio web de la CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 24/2008, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2008/024.pdf>

²⁷⁰ En su Informe “Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI”, refiere que hay dos turnos de servicio médico que van de las 7 de la mañana a las 9 de la noche, lo que implica que los migrantes asegurados no tienen acceso a la atención médica en el transcurso de la noche y la madrugada. Asimismo, registra que aproximadamente al 60% de los extranjeros entrevistados no se les realizó el examen médico. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, *op.cit.*, pp. 15-16.

hecho, en sentido completamente opuesto, el Consulado de Honduras apunta que ante la inexistencia de dicho espacio, lo que se hace “cuando [las autoridades migratorias] se dan cuenta [que un migrante está enfermo] por el certificado médico o que viene remitidos de otra estación migratoria con el certificado médico, es aislarlo del resto de la población”,²⁷¹ ya que -según refiere- se han presentado casos de tuberculosis y de VIH, además el Centro Fray Matías de Córdoba ha documentado enfermos de salmonelosis.²⁷² Un área específica para atender a migrantes que padecen alguna enfermedad contagiosa se hace necesaria por dos cuestiones: la primera es que se les otorgue una atención adecuada y la segunda es que se evite una propagación entre el resto de los migrantes asegurados.

4.1.5. Derecho a no ser sometido a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes

Cuando el extranjero ingresa a la estación migratoria, se le hace entrega de un kit con enseres de aseo personal, una colchoneta y sábanas. Sobre el paquete de artículos para la higiene personal, sobresalen dos cuestiones: la primera es que la CNDH sugiere la existencia de una problemática reflejada en que a los migrantes que permanecen poco tiempo en la estación no les proporcionan los mismos artículos que a los extranjeros de estancias más largas. La segunda -que va por la misma dirección pero que constituiría una situación más delicada- es que el Centro Fray Matías de Córdoba registra que a las personas que están únicamente por un día en la estación no les entregan nada -sería la situación de los centroamericanos-, sólo a quienes llevan más de cinco días en el lugar les dan enseres de aseo personal.²⁷³ En cualquiera de los dos escenarios, si el paquete

²⁷¹ Entrevista con el Cónsul de Honduras.

²⁷² Aunque la autoridad migratoria niega que los migrantes afectados se hayan enfermado dentro de la estación. Isaín Mandujano, “Brote de salmonelosis en estación migratoria; hay diez centroamericanos graves”, *Proceso*, México, 27 de mayo de 2010, Estados, *versión electrónica*; María de Jesús Peters, “Estación migratoria de Tapachula con brote de salmonelosis”, *El Universal*, México, 27 de mayo de 2010, Estados, *versión electrónica*.

²⁷³ Ahondando en el tema, en su Informe “Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI”, indica que a poco más de la mitad de los entrevistados (179 de 304 encuestados), no les entregaron enseres de aseo personal, los demás reconocieron haber recibido

en cuestión contiene desodorante, jabón, shampoo, cepillo de dientes y pasta dental, no se alcanza a entender el motivo de la distinción puesto que la diferencia de días no guarda relación con las necesidades de higiene personal, particularmente considerando que se trata de individuos que han estado viajando y que probablemente no han tenido la oportunidad de asearse.

Por otro lado, es rescatable el señalamiento de los Consulados de El Salvador y Honduras así como de Sin Fronteras respecto a la insuficiencia de papel higiénico, toallas femeninas y pañales; en ese contexto, el Consulado de Honduras apunta que “todavía existe, y es lo que estamos peleando, un poco de negligencia en la sección de mujeres. Que si la mujer está con su periodo, quieren que con una toalla esté todo el día y toda la noche; que si tiene a su niño y es pequeñito, que con el mismo pañal pase todo el día y toda la noche”.²⁷⁴ Ello, además de ser antihigiénico, evidentemente es causa de incomodidad y malestar que podrían evitarse si se brindaran estos artículos conforme sean solicitados y de acuerdo a las necesidades reales de las personas.

En cuanto a las colchonetas, hay una coincidencia en que no son suficientes para cubrir las necesidades de los asegurados. En ese sentido, el Consulado de El Salvador indica que “cuando hay poca población todos tienen la oportunidad de dormir en una colchoneta, pero cuando hay una población sobresaturada en la estación, es bien difícil que le den, a cada uno, una colchoneta”.²⁷⁵ El INM debe asegurar que la cantidad de colchonetas corresponda a la capacidad de las instalaciones; es decir, si el cupo es para 960 personas, deben existir el mismo número de colchonetas, e incluso un poco más, tomando en cuenta las que deban ser reemplazadas por el uso. Por otro lado, es interesante que sólo el Consulado de Honduras aludiera a que presta atención a que a sus connacionales les proporcionen una sábana para dormir, cuando es un

un solo artículo de los que componen el paquete. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, *op. cit.*, p. 19.

²⁷⁴ Entrevista con el Cónsul de Honduras.

²⁷⁵ Entrevista con el Cónsul de El Salvador.

aspecto que se considera en los lineamientos internacionales y nacionales por lo que debería observarse si se le da cumplimiento.

Respecto al trato que reciben los migrantes al interior de la estación, para la OIM “es bastante bueno, aunque falta camino por recorrer”.²⁷⁶ Por su parte, los Consulados de Honduras y Guatemala consideran que es regular.²⁷⁷ El Consulado de El Salvador opina que es aceptable aunque todavía continúan dándose casos donde la forma de responder no es la adecuada, quizá debido a que:

Todavía hay gente que está siendo contratada que le falta la sensibilidad humana... Para llegar a estos cargos, la gente seleccionada debe de pasar por filtros y uno de los filtros es hacer hincapié en la sensibilidad humana. Muchos miran al migrante y sobre todo lo que les pasa [como] que ellos tienen la culpa, por qué migran, por qué salen de sus países, para qué llegan, que lo que les ha pasado es culpa de ellos. Pero poco a poco [esta situación] ha ido disminuyendo, ha habido cambio de gente en la estación migratoria, hay mucha gente joven, pero -aún así- persiste en algunos elementos.²⁷⁸

Las apreciaciones de los funcionarios (OIM, CNDH y Consulados) brindan una visión que se completa con la posición de los migrantes: quienes han pasado por el Albergue Jesús el Buen Pastor (Tapachula) y han estado en la estación migratoria, han comentado que el trato recibido en ese lugar es amable; sin embargo, quienes han estado en el Albergue Belén (Tapachula), en el Albergue Hogar de la Misericordia (Arriaga) y en el Albergue Hermanos en el Camino (Ciudad Ixtepec, Oaxaca) consideran lo contrario.²⁷⁹ Si bien, el tema del trato

²⁷⁶ Entrevista con funcionaria de la OIM Tapachula.

²⁷⁷ Para el Consulado de Guatemala resulta temerario calificarlo como bueno o malo puesto que no están presentes las 24 horas del día en la estación.

²⁷⁸ Entrevista con el Cónsul de El Salvador.

²⁷⁹ Una muestra de ello es la recomendación 48/2008 de la CNDH en la cual se concluye que se vulneraron los derechos al trato digno, a la intimidad, a la dignidad personal, a la legalidad y a la

puede calificarse como un asunto subjetivo -ya que implica percepciones personales-, no debe dejarse de lado puesto que representa una suerte de evaluación de la labor de las autoridades migratorias que conjuga las categorías aquí propuestas. Si en el funcionamiento cotidiano de la estación se retoman las disposiciones contenidas en la legislación nacional e internacional -que están pensadas para salvaguardar los derechos humanos de los migrantes asegurados- y a ello se suma la sensibilización de los agentes migratorios a través de la capacitación, indudablemente se manifestará en el trato que reciban los extranjeros detenidos en la estación.

4.2. Estación migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal

La estación migratoria de Iztapalapa, ubicada en el Distrito Federal, (ver Mapa 5) se encuentra en funcionamiento desde mediados de la década de los 60's.²⁸⁰ Puede recibir 440 extranjeros, aunque su ocupación promedio no supera los 300. Esta instalación es el punto más importante de recepción de extranjeros indocumentados de origen europeo, asiático y africano; empero, también se encuentran nacionales de los países centroamericanos.²⁸¹

seguridad jurídica de un grupo de varones, oriundos de Honduras y Cuba, al practicarles una revisión corporal durante la cual se les exigió bajarse su vestimenta -incluyendo ropa interior- hasta los tobillos, siendo tocados en sus genitales. CNDH, *Recomendación No. 48/2008*, México, 19 de septiembre de 2008. Se puede consultar el texto completo de la recomendación en el sitio web de la CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 48/2008, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2008/048.pdf>

²⁸⁰ De acuerdo a la placa que se localiza en el inmueble, fue inaugurada en 1964 por el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz. Hay que recordar que dentro del programa de redignificación de estaciones migratorias del INM, en 2004 se inició un proceso de remodelación en las instalaciones que concluyó en 2005; en ese marco, se construyeron dormitorios, se instalaron muebles de baño y se pintó e impermeabilizó el inmueble, con un costo de cuatro millones de pesos. Ana Lilia Pérez, "Abusos en la estación migratoria de Iztapalapa", *Contralínea*, México, Año 5, Número 82, 1ª quincena de julio de 2007, *versión electrónica*.

²⁸¹ INM, *Información sobre Estaciones Migratorias*, México, 2007, p. 4.



Mapa 5

Fuente: Portal ciudadano del Gobierno del Distrito Federal, Cultura y Turismo, Mapas, División Política sin nombres, http://www.df.gob.mx/wb/gdf/division_politica_sin_nombres (Énfasis propio)

4.2.1. Derecho a la seguridad personal

La estación migratoria tiene un módulo para hombres, otro para mujeres y uno más para menores -de 13 a 17 años. A diferencia de la estación de Tapachula, no hay un área para familias, si dentro del núcleo familiar hay menores de edad, permanecen con la madre mientras que el padre es remitido al área correspondiente; sin embargo, se les permite la convivencia en ciertos horarios. Otro contraste respecto a Tapachula es que ninguno de los entrevistados manifestó que los extranjeros fueran separados en cada área de acuerdo a su nacionalidad, ello quizá responda al tamaño de la instalación, que por ser más reducida no permite una acción de este tipo.

Existe un área de resguardo de pertenencias y al momento que los migrantes las entregan, se les da un recibo por las mismas. Si desean sacar algún objeto, deben pedir permiso por escrito y únicamente pueden llevarse lo que hayan señalado en el documento; justo por ese procedimiento, Sin Fronteras considera que el acceso de los migrantes a sus propias pertenencias se torna complicado. Si bien es cierto que se deben seguir ciertas reglas para mantener el

orden en las instalaciones, resulta exagerado que el extranjero tenga que solicitar vía escrita el poder tomar una prenda de vestir de su propio equipaje, cuando esa es una acción que no pone en riesgo la seguridad del resto de la población, ni del personal o de la estación misma. Ningún entrevistado mencionó que los recibos tuvieran un color determinado por nacionalidad, como sí ocurre en la estación de Tapachula, lo que hace pensar que no hay una estandarización en los procedimientos. En ese contexto, habría que considerar si la asignación de recibos diferenciados contribuye a una mejor organización del área, de ser así, el INM podría replicar dicha práctica en el resto de las estaciones. Por otro lado, a pesar de que los Consulados de Guatemala y El Salvador indican que no han recibido quejas de sus connacionales por el extravío de alguno de los objetos personales resguardados, Sin Fronteras ha recibido comentarios que confirman lo contrario, particularmente de parte de los adolescentes. Si lo anterior es cierto, se deben poner en marchas medidas encaminadas a evitar la pérdida de las pertenencias y a sancionar a los responsables porque a todas luces no pueden, simplemente, desaparecer las cosas de un lugar que está supervisado y al cual no se tiene acceso sin permiso.

Los menores que viajan solos, que no sobrepasen los 12 años en el caso de los niños y 17 en el caso de las niñas, son trasladados a albergues antes de ser repatriados;²⁸² cabe subrayar que con el afán de salvaguardar su seguridad, los menores no pueden recibir llamadas o visitas con excepción de la autoridad consular, previa autorización del INM.²⁸³ Los niños que se encuentran acompañados de algún familiar, permanecen en la estación. Como se menciona en el apartado correspondiente al debido proceso, cuando menos en el caso de los guatemaltecos y los salvadoreños, el INM está obligado a llevar a cabo la notificación consular; sin embargo, el Consulado de Guatemala aclara que cuando

²⁸² Sobresale la acotación realizada por el Consulado de El Salvador refiriendo que si el menor de edad tiene menos de 15 años y viaja solo, existen acuerdos para hacer su traslado, vía área, desde la ciudad de México a El Salvador.

²⁸³ De acuerdo al Consulado de El Salvador, cuando se solicita al INM visitar a los menores en los albergues, la autorización se obtienen en un promedio de tres a cuatro días; el INM envía un oficio al albergue asentando la fecha y la hora de la visita así como el nombre de las personas que acudirán al lugar.

se sospecha que algún infante ha sido víctima de trata, primero es entrevistado por un OPI y éste decide si se realiza la notificación, procedimiento que la representación consular no considera el más adecuado, argumentando que “un menor de edad no tiene la capacidad de decidir por él mismo si va a querer quedarse de refugiado o pedir asilo por la misma situación”.²⁸⁴ Ciertamente, si tomar una decisión de esa envergadura resulta complicado para un adulto, lo es todavía más para un menor; no obstante, no es una elección que de forma inmediata o automática tenga que tomar el menor, en todo caso primero se debe localizar a sus familiares, analizar bajo qué circunstancias salió de su país y si efectivamente ha sido objeto de trata, en todas esas acciones el papel que pueda desempeñar la representación consular es fundamental. En cualquier contexto, se debe anteponer el bienestar del menor y ese debe ser el principio rector de cualquier medida que esté enfocada hacia ese sector de la población migrante.

El INM capacita a su personal en las áreas de derechos humanos, refugio, trata de personas, regulación migratoria, ya sea de forma presencial o por videoconferencia. La OIM brinda instrucción sobre niñez migrante no acompañada y trata de personas, con especial atención a los OPI's, considerado un grupo meta en el área de capacitación. Es interesante resaltar que la OIM plantea que el adiestramiento proporcionado está en función de las necesidades y financiamiento de las autoridades, pero -desde su perspectiva- la capacitación en el INM es constante. Sin Fronteras también participa en la capacitación a agentes migratorios, a invitación expresa del INM; sin embargo, no ha sido a personal que esté adscrito precisamente a la estación migratoria.

En opinión de Sin Fronteras, el compromiso asumido en los estatutos de las instituciones de gobierno de cumplir con ciertas capacitaciones relacionadas con los derechos humanos²⁸⁵ así como la presión a nivel nacional e internacional

²⁸⁴ Entrevista con Jorge Alberto Figueroa Salguero, Primer Secretario y Cónsul, Embajada de Guatemala, Distrito Federal, México, 18 de marzo de 2010.

²⁸⁵ Incluso la organización hace alusión a que el INM tiene su propia área de Derechos Humanos y Capacitación, por lo que periódicamente los agentes reciben cursos que después reportan;

sobre el tema, han influido para dar mayor atención a la formación de las autoridades que tienen contacto con los migrantes; muestra de ello es la:

Capacitación para la detección y tratamiento en el momento que los aseguran... justo porque se ha hablado mucho de que los policías federales utilizan la fuerza [y] armas; a partir de ahí, hubo la presión sobre el INM de muchas instancias a nivel nacional -por ejemplo, SRE, CNDH- de que se tenían que capacitar para que hubiera una coherencia con los estándares internacionales de respeto a los derechos de los migrantes... A finales de 2009 y principios de 2010, hubo mucho el tema de la niñez migrante, mucha presión en cuanto al respeto que se debía tener con los niños que viajaban solos, entonces el INM hizo muchos eventos que tenían que ver con los ejercicios que ya habían estado haciendo, con buenas prácticas sobre la figura que acaban de crear, los OPI's... pero como que ha obedecido a la agenda política a nivel nacional y a la presión que [se] tiene en ese sentido.²⁸⁶

Sin dejar de reconocer los esfuerzos que se han venido haciendo en este ámbito, lo interesante sería que formaran parte de una cultura y que no dependieran tanto de la presión interna o externa o del contexto político puesto que esos elementos son variables en el tiempo y se requiere que la atención que gira alrededor de la capacitación sobre los temas derivados de la migración sea permanente e integral.

Contrario a lo ocurrido en Tapachula, la OIM y los Consulados han observado que siempre se recibe a los migrantes que llegan a la estación a

empero, aclara que no tiene conocimiento de los contenidos o de la metodología empleada en la impartición de los mismos; entonces -en su opinión-, se puede tratar de conferencias a las cuales la asistencia es más bien un requisito por lo que no respondería a la voluntad o al criterio de aprender sobre el tema.

²⁸⁶ Entrevista con Rosalba Rivera, Encargada de Capacitación y Formación, Sin Fronteras IAP, Distrito Federal, México, 28 de abril de 2010.

entregarse voluntariamente; incluso, en ambos casos, se ha acercado o acompañado a las instalaciones migratorias a algunos extranjeros que llegan directamente a sus oficinas. El INM puntualiza que en ocasiones los extranjeros se presentan a la estación migratoria con documentación vigente, por tanto, no pueden recibirlos; además, Sin Fronteras ha sido testigo de que agentes asignados a la estación les explican que su periodo de permanencia en la instalación puede extenderse, dependiendo de su nacionalidad o si se presenta alguna circunstancia en el procedimiento que impida su pronta salida. Para cualquier persona no es fácil reconocer que algunas de las metas que se ha planteado son, en determinado momento, inalcanzables; justo es lo que sucede con los migrantes que, por su cuenta, se acercan a la estación puesto que al hacerlo su plan se ve truncado y probablemente es porque ya no tienen más alternativas. En ese contexto, el hecho de no ser recibidos en la instalación, sería lo último que podrían imaginarse, ya que se trata de la autoridad migratoria -la misma a la que han evadido desde su ingreso a territorio mexicano- por lo que carecería de sentido que no los aceptaran, a menos que como el INM indica tuvieran la documentación correspondiente.

En otro orden de ideas, la OIM considera que hay una apertura de parte de las autoridades migratorias; en ese sentido, estima que su relación con el INM es muy buena y en la estación migratoria es privilegiada. De hecho, ha participado en las discusiones gubernamentales en materia migratoria a fin de hacer comentarios -así aconteció, por ejemplo, en el caso de las modificaciones de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias. Por otro lado, sostiene una colaboración constante con la CNDH, mientras que con los Consulados existe una relación de apoyo y cooperación que depende, en mucho, de los propios representantes consulares.²⁸⁷

²⁸⁷ De acuerdo al Consulado de Guatemala, hay una cooperación en temas como la repatriación, la trata de personas y atención a menores migrantes.

Respecto a la relación de los Consulados con el INM, destaca lo siguiente: si bien, tanto el Consulado de Guatemala como el de El Salvador, estiman que la relación es de colaboración, ambos apuntan que se han presentado algunas dificultades derivadas de modificaciones en los procedimientos previamente establecidos, particularmente en el tema de la repatriación (para el caso de Guatemala) y la notificación de menores (en lo que toca a El Salvador). Tales alteraciones, opinan respectivamente, quizá respondan a cambios en los funcionarios del INM encargados de ciertos temas o a canales de comunicación inadecuados.

Es de notar que la CNDH manifieste que “no hay trabajo con las misiones diplomáticas”.²⁸⁸ Tal afirmación es refrendada por los Consulados al indicar que se piensa establecer un proceso de colaboración ya que se tiene un gran interés en ello, si bien han tenido alguna comunicación vía telefónica o alguna reunión con el Quinto Visitador.

A pesar de que Sin Fronteras mantiene una posición crítica sobre el trabajo de la CNDH, hay una comunicación en cuanto a las quejas que presenta ante ese organismo. El contacto con los Consulados, se da con mayor fluidez en el área de integración migratoria ya que es la encargada de solicitar los documentos de identidad para regularizar a los extranjeros que asisten; en defensoría jurídica, en pocas ocasiones han entablado comunicación con las representaciones consulares, de las cuales unas han mostrado más interés que otras.

Salta a la vista que la interacción entre los distintos actores, quizá con excepción de la OIM, dista de ser la mejor; este es un tema en el que hay que poner especial atención porque, como ya se indicó en el caso de Tapachula, el trabajo conjunto de los involucrados impactará, invariablemente, en la situación de los extranjeros que pasan por la estación migratoria.

²⁸⁸ Entrevista con funcionario de la CNDH, Distrito Federal, México, 9 de junio de 2009.

4.2.2. Derecho a condiciones dignas de detención

Sobresale la apertura de la biblioteca “Mirando al Sur”, en diciembre de 2009, que cuenta con mil libros además de computadoras, reproductores de DVD así como televisores,²⁸⁹ incluso se contempla habilitar una zona con internet. No se tienen detalles sobre su funcionamiento, únicamente que se ha discutido si el ingreso a la misma se debe manejar como una recompensa por buena conducta. Es de esperar que no sea así, porque no se puede equiparar la lectura a un premio, ésta debe ser sin restricciones, puesto que es una prerrogativa.

En lo tocante a la recreación, sobresalen dos aspectos que distinguen la estación de Iztapalapa de su par en Tapachula: El primero es que hay personal de trabajo social que lleva a cabo algunas manualidades y juegos de mesa, aunque sólo por un lapso determinado -hasta las tres de la tarde. El segundo es que únicamente hay un espacio reducido para la recreación con un televisor, además Sin Fronteras apunta en su Informe “Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México” que “en ocasiones hay un balón de fútbol, pero no hay espacio suficiente para jugar”.²⁹⁰ Es comprensible que por el espacio disponible, la estación no cuente con zonas de recreo en cada uno de los módulos pero eso no significa que el área existente no deba ser la adecuada para permitir que los extranjeros se distraigan realizando algún ejercicio físico; por otro lado, reconociendo que en el turno matutino hay personal encargado de llevar a cabo actividades lúdicas y el impacto positivo que tiene en los asegurados, se debe contemplar un horario vespertino, ya que la necesidad de distracción en un ambiente de encierro no se constriñe a las mañanas.

²⁸⁹ En el establecimiento de la biblioteca, el INM contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Secretaría de Gobernación, “Se inaugura biblioteca en la estación migratoria de Iztapalapa”, Comunicado 271/09, México, 4 de diciembre de 2009.

²⁹⁰ Sin Fronteras, *op.cit.*, p. 47.

4.2.3. Derecho al debido proceso

Existe un área para que los extranjeros reciban visitas, siempre y cuando sea en los horarios establecidos y se justifique el motivo de la visita;²⁹¹ sobre ese punto, Sin Fronteras considera que hay muchas restricciones, indicando incluso que “hay más facilidades para entrar a un reclusorio que a una estación migratoria”.²⁹² No se puede negar la necesidad de reglas orientadas a garantizar la seguridad de los extranjeros, de las personas que desean visitarlos así como de las instalaciones, pero tales medidas deben ser proporcionales al objetivo del aseguramiento, que es resguardar a los extranjeros en tanto se resuelve su situación migratoria, recordando además que las personas que se encuentran en la estación no han cometido ningún delito, sino una falta administrativa; luego entonces, habría que analizar la factibilidad de flexibilizar la recepción de visitas. Asimismo, se encuentra una oficina permanente de la CNDH, que funciona desde agosto de 2003, que de acuerdo a la propia Comisión “es un módulo... [donde] no hay personal de base. [Pero] diariamente dos visitantes adjuntos van a la estación”.²⁹³

Hay carteles, algunos en contra de la extorsión, sobre el asilo, de la COMAR, del ACNUR, de la OIM, con los números telefónicos de los Consulados; teléfonos de tarjeta, completamente funcionales, pero acontece lo mismo que en Tapachula, quienes no tienen dinero para comprar la tarjeta no pueden hacer

²⁹¹ De acuerdo al INM, instituciones como el DIF y la COMAR así como organizaciones internacionales -entre ellas el ACNUR y la UNICEF- y organizaciones no gubernamentales -como Sin Fronteras- han visitado la estación e inclusive de las recomendaciones emitidas en tales visitas se han firmado acuerdos y memorandos de entendimiento. La OIM acude dos o tres veces por semana, considerando el flujo migratorio y el número de personas que tienen autorizado entrevistar; el Consulado de Guatemala asiste -como mínimo- una vez semanalmente; en el caso de Sin Fronteras, por lo que toca al área de defensoría, las visitas están en función de si están llevando algún asunto, si es así acuden cada semana; el área de capacitación y formación, visita la estación un día a la semana, pero únicamente tienen acceso a la sección de mujeres y adolescentes.

²⁹² Entrevista con Diana Martínez, Subcoordinadora de Defensoría Legal, Sin Fronteras IAP, Distrito Federal, México, 13 de abril de 2010.

²⁹³ Entrevista con funcionario de la CNDH. Sin Fronteras muestra una actitud crítica sobre la labor de la CNDH en la estación, basándose en lo expresado por los migrantes a los que prestan asistencia, por ejemplo: el poco interés de parte de los visitantes ante las solicitudes de los extranjeros para hablar con ellos.

llamadas.²⁹⁴ Asimismo, la OIM externa que para acceder a los teléfonos hay un horario establecido, después de las seis de la tarde ya no se permite su uso; en consonancia con lo anterior, se encuentra el pronunciamiento de Sin Fronteras sobre obstáculos para que los migrantes puedan recibir llamadas. De ser así, se está frente a una situación delicada ya que se restringe el derecho de los migrantes a estar comunicados.

Al igual que en la estación migratoria de Tapachula, en Iztapalapa se apertura un expediente por cada migrante que llega a la estación. Es de notar que si bien la CNDH tiene acceso a los expedientes, se reconoce que éste se ha venido dificultando, aunque tal situación no tendría por qué presentarse pues a su juicio “no debe haber limitantes”.²⁹⁵ Con cierta semejanza, el Consulado de Guatemala expresa que por lo general no tiene acceso a tal documentación, por ello se solicita un listado de sus connacionales. Sin Fronteras puede tener acceso a los expedientes siempre y cuando alguno de sus abogados esté nombrado dentro del proceso administrativo migratorio que se sigue en la estación.

Sobre el plazo máximo de permanencia en la estación migratoria de 90 días -fijado por la Normas que Regulan el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias- la CNDH ha recibido quejas de que no se está cumpliendo a cabalidad.²⁹⁶ No es el caso de los salvadoreños o los guatemaltecos; los primeros, según el Consulado de El Salvador, sólo están ahí por unas horas o un día.²⁹⁷ Los originarios de Guatemala, de acuerdo a su representación consular, permanecen en la estación tres días como máximo y después son enviados a Tapachula.

²⁹⁴ Aunque los Consulados de Guatemala y El Salvador reciben llamadas por cobrar de sus connacionales que se encuentran al interior de la estación y a los adolescentes se les permite hacer una llamada sin ningún costo.

²⁹⁵ Entrevista con funcionario de la CNDH.

²⁹⁶ Cabe mencionar que el Consulado de Guatemala ha constatado la presencia de extranjeros de otras nacionalidades que se quedan en la estación hasta cuatro meses, pero reconoce que ese tiempo está en función de otros mecanismos (solicitud de asilo o amparo, que se encuentren enfermos) o de la distancia geográfica respecto a los países de origen, tal y como lo reitera Sin Fronteras.

²⁹⁷ La excepción se presenta cuando el INM tiene dificultad para determinar su nacionalidad.

En el caso de que los extranjeros no entiendan español, el INM hace contratación de intérpretes por lo que uno de los pronunciamientos de la CNDH es que el arribo del traductor a la estación sea expedito a fin de atender con prontitud a los extranjeros asegurados. De hecho, personal de la OIM confirma que ha colaborado con traductores chinos y rusos; empero, se presentan ocasiones en que el representante consular funge como intérprete -tal es el caso de Brasil- o se usa lo que Sin Fronteras denomina “traductor práctico”²⁹⁸ que no es más que un agente de migración que entiende el idioma del extranjero en cuestión o incluso otro asegurado que se encuentra en la estación. Para evitar tales situaciones, el INM asevera que se encuentra trabajando en la creación de una plantilla de traductores.

La estación migratoria cuenta con un espacio para que los extranjeros asegurados puedan entrevistarse con sus representantes consulares. En aquellos casos en los cuales los extranjeros no tienen representación diplomática o consular de su país en México, la estación posee un sistema de videoconferencia que enlaza la oficina central del INM con la embajada mexicana en Washington a fin de prestar el apoyo necesario. Aun con esa infraestructura de por medio, la OIM ha recibido comentarios de migrantes en el sentido de que no han podido entablar comunicación con sus respectivos Consulados; en esos casos, el personal de la OIM se ha dirigido con el responsable de Enlace Consular para hacer de su conocimiento la situación. La respuesta del INM ha tenido dos vertientes: que no se ha logrado establecer contacto con la representación consular por lo que se debe esperar el enlace o que la notificación se ha hecho pero que el Consulado no ha dado respuesta.

Partiendo de esa consideración -es decir, que en ocasiones las representaciones consulares no responden al llamado del INM-, el tema cobra especial preeminencia puesto que al menos los Consulados de Guatemala y El Salvador asientan, respectivamente, que no siempre se da la notificación consular

²⁹⁸ Entrevista con la Subcoordinadora de Defensoría Legal, Sin Fronteras IAP.

o que de plano no se hace. Ahondando en la situación, el Consulado de Guatemala explica que:

El INM dice que [la notificación] se da únicamente cuando el connacional así lo requiere o solicita. Sin embargo es muy difícil porque una persona, un migrante, muchas veces desconoce qué es una Embajada, qué es un Consulado, qué es un Embajador y en qué lo podemos asistir. Y como la solicitud también se hace vía escrita, muchos no saben leer y escribir... entonces no se hace la notificación. Donde sí tienen la obligación de hacerlo [el INM], son en los casos de los menores de edad... [y] cuando [los adultos] han sido víctimas de algún delito, ya sea secuestro o trata de personas.²⁹⁹

Por su parte, el Consulado de El Salvador aduce que la falta de notificación refleja un:

Vacío en la comunicación [con el INM] y en la presencia consular y se puede dar por falta de comunicación, porque no hay una política que realmente refleje lo que está pasado o porque hay una falta de entendimiento del papel consular de parte de las autoridades de Migración. El problema no es algo administrativo, la notificación consular es parte de los derechos de las personas, es parte de los derechos de los Estados con base a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y que no se dé reduce la posibilidad de la presencia consular y, además de esto, reduce la posibilidad de documentar problemas, violaciones a los derechos. Eso es la seriedad de esto.³⁰⁰

²⁹⁹ Entrevista con el Cónsul de Guatemala.

³⁰⁰ Entrevista con Eduardo Benjamín Rodríguez Moreno, Cónsul de El Salvador en la Ciudad de México, Distrito Federal, México, 29 de marzo de 2010.

Además, coincide con el Consulado de Guatemala al exponer que, de acuerdo al INM, la notificación depende de si el asegurado quiere establecer contacto con su representación consular y ésta se da, invariablemente, si se trata de menores de edad o en los casos en que no se puede documentar al extranjero. Ambos Consulados mencionan que la identificación y documentación de sus connacionales la realizan sus pares en Tapachula.

Sobre el tema, cabe anotar varios elementos: como ya se registró en el capítulo II, de acuerdo a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y a las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración, la autoridad debe informar al migrante sobre su derecho a comunicarse con su representación consular;³⁰¹ sin embargo, el argumento del INM de notificar a las representaciones consulares cuando el extranjero así lo solicite es válido según lo expresado por la propia la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares así como en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.³⁰² Entonces, no se deben confundir las cosas: la autoridad migratoria está obligada a hacer del conocimiento del extranjero su derecho, pero es éste último quien decide si lo ejerce o no; en consecuencia, el incumplimiento y la violación se da en el momento en que el INM omite dar esa información, sin dejar alternativa al extranjero de elegir si acude o no a su representación consular para que le asista. Es cierto que probablemente los migrantes desconozcan las funciones de los Consulados pero entonces es labor de éstos apersonarse en la estación y explicar a quienes ahí se encuentren la forma en que pueden

³⁰¹ Artículo 16, numeral 7, inciso c y artículo 16, fracción III, respectivamente.

³⁰² La Convención de Viena indica en su artículo 36, párrafo 1, inciso b que “si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva”. Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares especifica en el artículo 16, numeral 7, inciso b, que “las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o de un Estado que represente los intereses del Estado de origen, serán informadas sin demora, si lo solicita el detenido, de la detención o prisión y de los motivos de esa medida”.

auxiliarles. Ahora bien, también es tarea de cada gobierno hacer campañas informativas -en su propio territorio, con énfasis en las principales zonas de expulsión de migrantes-, en las que se divulgue el trabajo de los Consulados para que antes de emprender su viaje sepan que hay una autoridad de su país que los puede apoyar. Por otro lado, las representaciones consulares no deben pertrecharse en el hecho de que la identificación y documentación de sus connacionales se hace en otra localidad para no acudir a la estación, ya que solamente a través de la presencia física podrán percatarse de las condiciones en que se encuentran sus compatriotas.

Es poco frecuente que el INM distribuya el documento “Derechos y Obligaciones de los Asegurados en la Estación Migratoria”, la OIM registra que:

Hace un par de años [su entrega] tenía que ver con que estuviera el representante de Derechos Humanos [CNDH] en la estación migratoria, un equipo que apoyaba en la distribución cuando llegaban los extranjeros, [entonces] podían de primera mano recibir el documento. Por ahora, no se ha visto la distribución de ese folleto.³⁰³

Tal afirmación está en la línea de lo expuesto justamente por la CNDH y Sin Fronteras que aseguran que el citado documento no se entrega; de hecho, Sin Fronteras afirma que el documento se muestra, se da a firmar pero no se explica su contenido: “lo único que hacen es agregarlo al expediente para justificar que ya les leyeron sus derechos, pero no les explican, porque si se los explicaran todos sabrían que tienen derecho a nombrar a un abogado”.³⁰⁴ Aquí es precisamente donde sale a la luz la importancia de repartir el documento y, claro está, en explicarlo en caso de que las personas no sepan leer o no comprendan lo que ahí se estipula, porque además de la representación legal se enumeran otra serie de

³⁰³ Entrevista con Helene Legoff y José Ramón Córdoba, funcionarios de OIM México, Distrito Federal, México, 18 de marzo de 2010.

³⁰⁴ Entrevista con Subcoordinadora de Defensoría Legal, Sin Fronteras IAP.

derechos incluyendo el tema de la notificación consular y el resto de los aspectos abordados en los demás apartados.

Se registra la presencia de buzones de queja que, a diferencia de Tapachula, cuentan con un formato para que los migrantes puedan escribir sus peticiones o quejas, las cuales son enviadas al Órgano de Control Interno encargado de dictar las acciones a seguir.

Empero, si la OIM recibe una inconformidad de parte de algún extranjero retenido en la estación, se dirige al responsable -ya sea el guardia o al subdirector de la estación- para que se busque una solución. Lo mismo sucede con los comentarios recibidos por el Consulado de Guatemala; no obstante, es revelador que se indique que los migrantes no hacen quejas formales porque “siempre existe ese temor a que si hacen algo, puedan tomar alguna represalia en contra de ellos”.³⁰⁵ Sin Fronteras presenta quejas ante la CNDH o hace denuncias públicas, en tanto que la CNDH elabora propuestas de conciliación con las inconformidades recabadas. Ello es indicativo de la existencia de aspectos por corregir, por lo tanto se deben emprender las medidas que se requieran para subsanar las deficiencias.

4.2.4. Derecho a la salud

Hay un área de cocina y los comedores se encuentran en condiciones higiénicas; de hecho, el INM señala que por ese motivo, la estación migratoria recibió el Distintivo “H”.³⁰⁶ Las instalaciones sanitarias se encuentran en buen estado y

³⁰⁵ Entrevista con el Cónsul de Guatemala.

³⁰⁶ INM, Información sobre Estaciones Migratorias, *op.cit.* El Distintivo “H” es otorgado por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Turismo a establecimientos fijos de alimentos y bebidas que cumplen con los estándares de higiene en el lavado, desinfección, limpieza, almacenamiento, congelación, refrigeración, descongelación e higiene personal. Sin embargo, en el listado de establecimientos con Distintivo “H” vigente no aparece la estación migratoria; de cualquier forma, considerando que es un reconocimiento que se otorga más bien a restaurantes, lo importante es que la cocina de la estación se encuentre en condiciones óptimas para su funcionamiento. Página web de la Secretaría de Turismo, Cultura Turística, Distintivo H, Establecimientos que cuentan con Distintivo “H” a nivel nacional, Distrito Federal, <http://www.sectur.gob.mx/work/sites/sectur/resources/LocalContent/15112/17/DFx.pdf>, consultada el 29 de junio de 2010.

aseadas ya que personal de limpieza hace rondas dos veces al día, las regaderas cuentan con agua caliente aunque únicamente en ciertos horarios.

Hay acceso a agua potable para beber; se proporciona desayuno, comida y cena con una dieta balanceada a fin de cubrir las necesidades alimenticias de los asegurados, incluyendo dietas especiales por prescripción médica o por cuestiones de creencias religiosas, aunque en este último aspecto se debe aclarar que más que alimentos distintos, se trata de la sustitución de algunas viandas por otras, tal y como lo señala la OIM: “si expresan que no comen carne, esa porción se cambia por más vegetales o arroz”.³⁰⁷ Un punto desfavorable es que no se da una dieta adecuada a las mujeres embarazadas o a los menores,³⁰⁸ a pesar de que el INM reitera que “hay diferentes menús de acuerdo a las necesidades de las personas alojadas”.³⁰⁹ En esa tesitura, lo fundamental es que lo expresado en las declaraciones se concrete en los hechos y que verdaderamente se ofrezcan alimentos que respondan a los requerimientos físicos de las personas.

Por otro lado, personal de la OIM ha probado la comida y le parece que es adecuada; de hecho, se destaca que la empresa encargada de la preparación de alimentos en la estación migratoria es la misma que proporciona el servicio de comedor de la oficina principal del INM. Siendo así, es de suponer que los alimentos son de buena calidad; empero, algunos migrantes han comentado que los platillos no son muy variados, que en ocasiones los reciben fríos o que no tienen buen sabor. Otra cuestión señalada es que si los migrantes llegan después del horario de entrega de alimentos, ya no hay servicio, lo que significa que tienen que esperar hasta el siguiente turno. Para enfrentar este tipo de circunstancia, debe pensarse en la entrega de refrigerios -una fruta o una gelatina- y así hacer más llevadera la espera del próximo servicio.

³⁰⁷ Entrevista con funcionarios de OIM México.

³⁰⁸ Sin Fronteras ha registrado que para los menores, se entrega a sus madres una pequeña dotación de leche en polvo para todo el día.

³⁰⁹ Entrevista con funcionario de la Delegación Regional del Distrito Federal del INM, Distrito Federal, México, 12 de mayo de 2010.

Se cuenta con personal médico que practica un examen médico a los extranjeros a su llegada a la estación. Dos aspectos se distinguen: uno, asentado por la CNDH, es que en ocasiones el personal médico no se conduce con profesionalismo ya que no certifica las lesiones presentadas por los extranjeros. El otro, externado por la OIM, va en el sentido de que más que un examen médico se trata de un chequeo general, donde se especifica que la persona se encuentra en condiciones físicas normales o estables. Otro punto es el servicio médico, mientras que la OIM recalca que en ese rubro se procura que no crezcan los padecimientos y se conviertan en cuadros graves, Sin Fronteras apunta que la atención es básica,³¹⁰ además no hay personal las 24 horas del día por lo que hay muy pocas posibilidades de que a los migrantes se les brinde una atención adecuada. Es importante que, tanto en lo que respecta al examen médico como al cuidado médico, no se busque solamente cumplir, como un mero trámite, con un requisito establecido en la legislación interna e internacional porque si se hace de esa forma lo que sucede es precisamente que no se proporciona un servicio de calidad, lo cual es particularmente relevante en la esfera de la salud, dado que se relaciona directamente con la vida de las personas.

La OIM anota que el espacio médico ha sufrido modificaciones: durante 2009, además del consultorio había una sala de espera; sin embargo, en enero de 2010, por las limitaciones de espacio, ésta desapareció. Asimismo, OIM estima que la estación migratoria adolece de limitaciones en el tema de la salud pero espera poder contribuir a subsanarlas; por ejemplo, apunta que aunque no es su función, ha intercedido en casos de padecimientos psicológicos, psiquiátricos o de déficit mental para solicitar a las autoridades de la estación -mediante oficios formales- un tratamiento especial y la canalización a una atención médica más especializada, si bien se indica que se trata de casos aislados. De hecho, Sin Fronteras en su Informe "Situación de los derechos humanos de las personas

³¹⁰ La prescripción consiste en aspirinas, naproxeno y agua, así se trate de dolores de cabeza, de pie, de estómago o de dolencias ocasionadas por embarazo. Otra muestra de las deficiencias en la atención médica es la recomendación 24/2008 de la CNDH, a la que se hizo referencia en el estudio de la estación migratoria de Tapachula, donde se estipula que la afectada no fue atendida debidamente, tanto en esa estación como en la de Iztapalapa.

migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México” justamente hace alusión al mismo tema al resaltar que no se cuenta con la infraestructura o el personal para dar atención a migrantes que presenten alguna discapacidad o algún padecimiento psicológico.³¹¹

Tampoco hay un área destinada a enfermos infectocontagiosos; de acuerdo a la OIM y a Sin Fronteras, cuando se presentan casos de este tipo, los enfermos son separados del resto de la población llevándolos a:

Partes aisladas que son celdas [ubicadas] al fondo [de la estación] para una persona... o a una sala de espera llena de cristales a la que le dicen la pecera. No hay un espacio [específico], son las limitantes que tiene la estación migratoria, [quizá esto sea así porque] cuando se diseñaron las estaciones migratorias no había esa planeación de espacio médico [o] espacio para casos infectocontagiosos, [sino que] lo han ido armando conforme a los nuevos flujos y las necesidades que tienen los migrantes.³¹²

Probablemente la ausencia de estas secciones está en función -como indica la OIM- de un diseño que ha sido rebasado por las condiciones actuales, pero si se han venido presentando casos, así sean pocos en términos numéricos, se debe considerar seriamente la adecuación de la infraestructura para enfrentar tales circunstancias, entendiendo adecuación como el acondicionamiento de un espacio que posea los elementos necesarios para atender a este tipo de población y no simplemente el uso de un área que ya existe pero que su finalidad es otra.

³¹¹ Sin Fronteras, *op. cit.*, p. 49.

³¹² Entrevista con funcionarios de OIM México. De acuerdo a Sin Fronteras, el área de cristal a la que aluden los funcionarios de la OIM corresponde al sitio destinado a las visitas.

4.2.5. Derecho a no ser sometido a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes

A los migrantes detenidos se les hace entrega de un paquete de artículos de aseo personal así como colchoneta y cobija; además, la estación migratoria se encarga de adquirir toallas femeninas y pañales.³¹³ Respecto a los enseres para la higiene personal, según el INM, se reparten cada tercer día, pero tal afirmación es refutada por Sin Fronteras al asegurar que sólo se les da una dotación, algunas veces no les entregan el paquete completo e incluso algunos extranjeros no reciben nada; lo anterior, es consecuente con el señalamiento de la OIM en el sentido de que en ocasiones los kits no alcanzan para satisfacer la demanda.

En cuanto a las colchonetas y cobijas, a finales de 2008 y principios de 2009 fueron renovadas y según la información recabada -a diferencia de Tapachula- la cantidad existente es consecuente con la capacidad de alojamiento. No obstante, al parecer, se presenta una deficiencia en la limpieza, pese a que la CNDH afirma que se encuentran limpias, Sin Fronteras ha recabado testimonios que apuntan lo contrario, sobre todo en lo que respecta a las cobijas, los migrantes señalan que se las entregan sin lavarlas: “cuando una persona se va y tú llegas, te dan las cobijas sucias de las personas que han pasado por aquí; [entonces] se quejan de que no hay suficiente limpieza, los agentes dicen que se lavan cada 15 días, así es como está organizado”.³¹⁴ La solución más inmediata sería limpiar las cobijas con mayor frecuencia; aunque lo más conveniente, sería contar con una reserva que permita entregar cobijas limpias mientras que las que han sido previamente usadas son lavadas.

³¹³ En este renglón, sucede lo mismo que en Tapachula, no hay suficientes; Sin Fronteras indica que en lo relativo a los pañales -oficialmente- se otorga uno o dos al día por lo que si necesitan más, se tienen que adquirir en la tienda de la estación; el asunto es que, la mayoría de las veces, los migrantes no cuentan con recursos para hacerlo. Tanto el papel higiénico, las toallas femeninas como los pañales son elementos básicos que deberían entregarse en proporciones que realmente se ajusten a las necesidades de uso.

³¹⁴ Entrevista con la Encargada de Capacitación y Formación, Sin Fronteras IAP.

La CNDH considera que, cuando sus visitadores están presentes en la instalación, el trato hacia los extranjeros es bueno.³¹⁵ Por su lado, los Consulados estiman que el trato no es malo. Ahondando un poco más en el tema, el Consulado de Guatemala considera que “están mejor en la estación migratoria a que estén en la calle o en alguna [otra] parte, porque por lo menos ahí tienen su alimentación, un lugar para poder asearse y van a regresar [a su país] de una forma segura y ágil”.³¹⁶ Empero, el contar con esos elementos, que indudablemente son importantes, no necesariamente son un reflejo directo del trato, esfera que más bien se vincula a la interacción entre los agentes y los extranjeros.

La reflexión anterior se aclara al hacer referencia a las quejas que Sin Fronteras ha recibido sobre la cuestión, unas de las más sobresalientes son “la presión psicológica que ejercen [las autoridades] hacia ellos [los extranjeros] y evitar que metan un amparo o si ya lo metieron [para] que se desistan [o a fin de] que no denuncien los tratos que reciben ahí”³¹⁷ y el abuso de poder, particularmente al remarcarles quién es la autoridad y proferir amenazas respecto al tiempo de permanencia en la estación.³¹⁸ Por su parte, la OIM deja ver que tiene

³¹⁵ Aunque también se ha pronunciado en casos concretos, tal es el caso de la recomendación 39/2006 en la que se establece que se transgredieron los derechos al trato digno, a la integridad personal, a la legalidad y a la seguridad jurídica de 24 extranjeros asegurados de diversas nacionalidades que, habiendo participado en una protesta al interior de la estación, resultaron lesionados después de ser golpeados y pateados por elementos de la PFP, además de ser atados de ambas extremidades -con cinta canela- y colocados boca abajo en el piso, algunos de ellos sin camisa. CNDH, Recomendación No. 39/2006, México, 1 de noviembre de 2006. Se puede consultar el texto completo de la recomendación en el sitio web de la CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 39/2006, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/039.htm>

³¹⁶ Entrevista con el Cónsul de Guatemala.

³¹⁷ Entrevista con la Subcoordinadora de Defensoría Legal, Sin Fronteras IAP. Tal afirmación es respaldada en el Informe “Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México” al argumentar que “es común que las personas migrantes... privadas de su libertad sean amenazadas o presionadas por personal del Instituto Nacional de Migración en el sentido de que cualquier acción legal de su parte (recursos administrativos, solicitud de asilo, juicios de amparo, denuncias penales, entre otras) prolongará la duración de su privación de la libertad, lo cual ocasiona que las personas detenidas se abstengan o se desistan de ello”. Sin Fronteras, *op. cit.*, p. 42.

³¹⁸ En línea con lo anterior, en diciembre de 2009 se dio a conocer una denuncia firmada por 30 extranjeros de distintas nacionalidades en la que dejaban constancia de agresiones psicológicas, morales, físicas, chantaje e intimidación, además de restricción en las llamadas telefónicas, falta de alimentos así como de servicio médico, desconocimiento de su situación migratoria, casos de robo

propuestas encaminadas a facilitar procesos y alcanzar estándares internacionales en aspectos diarios del funcionamiento de la estación, lo que se reflejaría en una mejor atención al interior de la estación migratoria. En este punto habría que agregar un elemento primordial, a saber: la voluntad de las autoridades para traducir en hechos las propuestas, que sin duda son una guía invaluable, pero pierden utilidad si son ignoradas por sus destinatarios y no se concretan en la realidad.

Ahora bien, una vez hecho el análisis por separado de las estaciones migratorias de Tapachula e Iztapalapa, y a modo de conclusión del presente capítulo, es dable asentar algunos comentarios que conjuntan los dos casos de estudio. Tomando en cuenta la reflexión llevada a cabo en el capítulo II, debe reconocerse que -en general- el funcionamiento de las estaciones migratorias de Tapachula e Iztapalapa es respetuoso de los derechos humanos de los extranjeros que ahí se encuentran.

En cuanto a los aspectos positivos que se registran se encuentran los siguientes:

- Por lo que corresponde al derecho a la seguridad, existe un especial interés por salvaguardar la integridad de los menores migrantes, particularmente de aquellos que viajan solos. En ese sentido, el establecimiento de la figura de los OPI's junto con el uso de instalaciones más apropiadas (los albergues) y las medidas encaminadas a evitar que los infantes sean víctimas de algún delito, fundamentalmente de trata de personas (bloqueo

y consumo de drogas. Vale subrayar que no es la primera vez que una misiva de ese corte sale a la luz; en 2007, 40 migrantes evidenciaron las malas condiciones en las que eran retenidos. Lo anterior lleva a pensar que, a pesar del tiempo transcurrido, siguen presentándose situaciones violatorias de los derechos humanos. El contenido de la primera carta se puede consultar en Leopoldo Mendivil, "Llamada de auxilio", La Crónica, México, 3 de diciembre de 2009, Opinión, disponible en www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=473161; la segunda se puede revisar en Ana Lilia Pérez, "Abusos en la estación migratoria de Iztapalapa", Contralínea, México, Año 5, Número 82, 1ª quincena de julio de 2007, en la dirección electrónica www.contralinea.com.mx/archivo/2007/julio/htm/Abusos_migratoria_iztapalapa.htm

de salida del país y restricción en llamadas y visitas), representan pasos positivos que no se pueden pasar por alto.

Se proporciona capacitación al personal adscrito a la estación, en la que participan diversas instituciones y no únicamente el INM, sobre varios temas -incluyendo por supuesto, derechos humanos. Ello, indudablemente enriquece la formación de los agentes; no obstante, eso no significa que el conocimiento brindado esté permeando en las actividades diarias del personal por lo que habría que establecer mecanismos de seguimiento en los que se determine, precisamente, que la capacitación dada está impactando en el quehacer de los funcionarios.

- En lo tocante al derecho a condiciones dignas de detención, en el caso particular de Iztapalapa es destacable la apertura de la biblioteca, si bien ya se anotó que no se tiene conocimiento de su forma de operación; estará por verse si verdaderamente se le dará uso. Evidentemente, es un primer paso pero lo ideal sería que se replicara la medida en todas las estaciones migratorias. Por otro lado, aunque se trata de una disposición que no se contempla en marco legal interno, su puesta en marcha está en consonancia con lo establecido en los instrumentos de carácter internacional, lo que podría interpretarse como una muestra del interés del gobierno mexicano por apegarse a lo acordado en dichos documentos.
- Respecto al derecho a la salud, ambas instalaciones cumplen con niveles de higiene adecuados, tanto en la cocina, los comedores así como en los sanitarios y los dormitorios. Ello no es una cuestión menor puesto que en un ambiente limpio difícilmente se propagan enfermedades y, además, las personas se sienten mucho más cómodas.

Sin demeritar los esfuerzos que se han hecho en los rubros mencionados, hay ámbitos en los que se puede y se debe mejorar. En el apartado correspondiente al derecho a la seguridad, se observó que cuando hay familias aseguradas en las estaciones, los hijos menores de edad permanecen con la madre, mientras que el padre es enviado al módulo de varones, permitiéndoseles

la convivencia en determinados horarios. Esto ocurre así, aún cuando en el caso de Tapachula hay un área destinada para el alojamiento de familias. Luego entonces, no se trata de que se tengan destinados los espacios y que por no contar con las dimensiones requeridas se empleen para otro fin, tal y como se dejó constancia en el apartado respectivo. Por tanto, se debe considerar seriamente la factibilidad de mantener el área de familias, con todo lo que ello implica (principalmente inversión en la ampliación física del lugar en cuestión) o darle el giro hacia la función que cumple en la realidad.

Pese a que en el Reglamento de la Ley General de Población así como en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias se estipula que se debe hacer un inventario de las pertenencias que los extranjeros entregan para su resguardo e incluso en el Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria de la Secretaría de Gobernación se encuentra el formato correspondiente, el estudio de los casos indicó que no se está llevando a cabo, dando lugar -en algunos casos- a extravío de objetos sin la posibilidad de los migrantes de demostrarlo y consecuentemente de denunciar los hechos, ocasionando la impunidad de los responsables. La pregunta inevitable es si las autoridades encargadas de las estaciones están al tanto de la situación y, de ser así, por qué no se han tomado acciones para corregir esta irregularidad.

No puede dejar de mencionarse que la recepción de extranjeros que acuden a las instalaciones migratorias por su propio pie a fin de entregarse para su posterior repatriación presentó una diferencia sustancial entre Tapachula e Iztapalapa, misma que únicamente se entiende si se retoma la aclaración del INM de que no pueden recibir a quienes tienen documentación vigente. De otra manera, carece de sentido que no se ingrese a la estación a las personas que arriban por cuenta propia cuando incluso representa un ahorro de trabajo al INM que no tuvo que emprender ninguna acción (volanta, operativo, verificación) para encontrarles y trasladarles sino que llegan, en términos coloquiales, a tocar a su puerta. Probablemente las autoridades encargadas de la estación desconozcan

los casos que se han dado, porque no se entendería que estando conscientes de tales circunstancias continúen presentándose.

Se constató que hay diferentes grados de colaboración entre los diversos actores que, de una u otra forma, se relacionan con los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias. Debe reconocerse la apertura del INM hacia algunos de ellos -OIM y Consulados; no obstante, ésta debería permear al resto de los involucrados, sobre todo a la sociedad civil, lo que a su vez daría transparencia al funcionamiento de las estaciones migratorias. Sin duda se puede hacer más a favor de los extranjeros asegurados a través de la colaboración entre los participantes que si cada uno de ellos trabaja únicamente desde su propia trinchera.

Dentro de los temas analizados en el derecho a condiciones dignas de detención, se contempló el de las actividades recreativas, en el cual se registró una singularidad: mientras que en Tapachula existen áreas de recreo en cada uno de los módulos, hay una insuficiencia de actividades; lo contrario sucede en Iztapalapa, la zona de recreación es reducida pero las actividades se llevan a cabo con mayor regularidad -aunque con ciertas limitaciones. Lo anterior parecería ser indicativo de que se intenta subsanar la ausencia de un elemento dándole mayor atención a otro, en otras palabras, si no hay suficiente espacio que haya más actividades; no obstante, habría que observar si éstas cubren las esferas deportiva, recreativa, educativa y cultural que de acuerdo a las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias se deben establecer “para los alojados, a fin de velar por su sano desarrollo físico y emocional”,³¹⁹ en ese contexto, la existencia de algunos balones y la elaboración de manualidades son acciones que se quedan cortas en el cumplimiento del objetivo planteado por las propias Normas. El punto central es que no se debe desatender ninguno de los aspectos que integran este renglón y para lograrlo se podría instituir un programa de actividades para todas las estaciones independientemente de la dimensión

³¹⁹ Artículo 16, fracción X del citado ordenamiento.

física de cada lugar, que contemple dos turnos (matutino y vespertino) porque, como ya se planteó, las necesidades de distracción -en una atmósfera de encierro y espera- no se presentan únicamente por las mañanas.

En la esfera del derecho al debido proceso, hay varios aspectos a destacar: Como se reconoció anteriormente, es fundamental mantener el orden al interior de los inmuebles a fin de proteger la seguridad del personal y de los extranjeros que ahí se encuentran. Dicho orden, evidentemente, incluye una serie de reglas que la autoridad impone, entre ellas las relacionadas a las visitas a los asegurados. Eso no es lo que se discute, sino que se encontraron señalamientos en el sentido de que para la entrada a las estaciones se presentan una serie de restricciones que rayan en lo excesivo, mismas que no están expresadas en la ley pero que se dan en la práctica; por supuesto que no es el caso ni de la CNDH, la OIM o los Consulados, más bien se trata de las ONG's que prestan asistencia legal a los migrantes. Si el ingreso de tales organizaciones pone verdaderamente en riesgo la seguridad del inmueble, de los agentes o de los migrantes, mal haría la autoridad en no imposibilitar su entrada, pero si su acceso es para constatar la situación de los asegurados y prestarles asistencia letrada -lo cual es parte de los derechos de los migrantes-, se debe considerar facilitar su ingreso una vez que cumplan con los requisitos previamente señalados en la ley. Del lado de los familiares, de acuerdo a la información recabada, quienes han tenido la posibilidad de acudir a las instalaciones a visitar a su pariente asegurado se han enfrentado a algunas problemáticas derivadas sobre todo del desconocimiento de los horarios de ingreso, que vienen establecidos en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias (de 10 am a 1 pm y de 3 pm a 6 pm) pero que no se encuentran a la vista en las afueras de las instalaciones, ello sería de gran utilidad para quienes hacen el esfuerzo económico de asistir; además, colocar un letrero donde se indiquen los horarios, los requisitos de ingreso así como el tiempo de permanencia permitido no pone en riesgo ni el orden ni la seguridad del lugar.

Quedó plasmado que al interior de las estaciones se ubican teléfonos públicos con la intención de garantizar el derecho de los extranjeros a estar comunicados; se sabe que dichos aparatos funcionan con tarjeta, la cual tiene un costo, es decir, el uso de los mismos no es gratuito. Se hizo mención de que una gran parte de los extranjeros asegurados no cuentan con recursos para adquirir la tarjeta y así ejercer su prerrogativa a comunicarse, por lo que se planteó la propuesta que tanto los Consulados, la CNDH, la OIM y las ONG's que prestan asistencia a los migrantes cuenten con números gratuitos, evidentemente tal acción no depende del INM pero lo que sí está en manos de la autoridad migratoria es brindar a los extranjeros la realización de por lo menos una llamada sin ningún costo. Por otro lado, se apuntó que hay una restricción en el empleo de los teléfonos tanto para realizar como para recibir llamadas, seguramente tal medida está concebida para mantener cierto orden en las estaciones; no obstante, en casos de emergencia no se menciona cómo ha de procederse. De cualquier forma, no hay que olvidar que los migrantes asegurados tienen el derecho a estar comunicados y que si bien tienen que respetar las reglas del lugar, éstas deben estar totalmente fundadas y motivadas porque de lo contrario serían arbitrarias.

En cuanto a la elaboración de los expedientes para cada migrante que arriba a la estación destacaron las declaraciones en el sentido de que éstos no cuenta con todos los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico y que el acceso a los mismos se ha venido endureciendo. En los apartados correspondientes se reflexionó sobre la relevancia del expediente ya que éste incluye todas las acciones que se desprenden de la estancia de los migrantes en las estaciones, por lo que el INM debe asegurarse de que no falte ningún documento que deje constancia de las mismas, ya que es una forma de comprobar que las autoridades están actuando en consonancia con lo dispuesto en el marco legal. El punto anterior permite remarcar la necesidad de acceso al expediente sin restricciones para la CNDH o los representantes legales de los migrantes justamente para cotejar que el actuar de las autoridades se apega a derecho.

Un gran vacío es la falta de una plantilla de traductores que pertenezcan al INM para auxiliar a los extranjeros que no hablen o no comprendan el español. Tal vez sea más funcional contratar a los intérpretes cuando es necesario y por ello se ha venido actuando de esa manera, pero entonces que se establezca el mismo procedimiento para todas las estaciones porque no es posible que se haga uso de otros asegurados o de los representantes consulares para salir del paso, a menos que definitivamente no haya profesionales a los cuales acudir. Por tanto, si dentro de las posibilidades del INM no está contar con personal adscrito a la dependencia que cumpla con esas funciones, que por lo menos se tenga a la mano un directorio de traductores para atender con prontitud a los extranjeros que así lo requieran.

Se evidenció que el asunto de la notificación consular se presta a la controversia ya que -además de observarse una distinción entre lo acontecido en Tapachula e Iztapalapa, donde en el primer caso se lleva a cabo la notificación consular, mientras que en el segundo se realiza únicamente bajo algunas circunstancias- el INM sostiene una posición que no es del todo compartida por los representantes consulares entrevistados en el Distrito Federal pero que -como ya se dejó constancia- está fundamentada en instrumentos internacionales; lo que habría que verificar es si el INM efectivamente está comunicando a los extranjeros su derecho a contactar a su representante consular. Si la posición de la autoridad migratoria es adecuada o inadecuada o si contribuye o no a una mejor relación entre el INM y los Consulados es otro tema, pero independientemente de si la autoridad migratoria avisa de la presencia en la estación migratoria de sus connacionales, los representantes consulares cuentan con la prerrogativa de acudir a las instalaciones, si no lo hacen argumentando que la identificación y documentación de sus compatriotas se lleva a cabo en Chiapas, se debe recordar que las funciones consulares van más allá de la expedición de documentos de viaje y que sólo teniendo una presencia más constante en las instalaciones migratorias tendrán la oportunidad de observar la situación en la que se encuentran las personas y, en todo caso, asistirles. Por supuesto que este último

punto no depende del INM sino del interés de cada Consulado que -como quedó demostrado- es disímil entre cada oficina consular y muchas veces está en función del compromiso personal de quienes están al frente de la misma.

Otros tópicos en los que el INM tiene que prestar más atención son, por un lado, la entrega del formato “Derechos y Obligaciones de los Asegurados en la Estación Migratoria” y por el otro, el funcionamiento de los buzones de queja. Respecto al primer punto, en su momento se subrayó la relevancia del citado documento ya que en su interior se enumeran las prerrogativas que tiene el extranjero durante su permanencia en las estaciones migratorias; luego entonces, si el migrante desconoce cuáles son sus derechos se encuentra en la total indefensión. Por lo que toca a la autoridad, la distribución irregular del documento representa un incumplimiento a una obligación señalada en el marco jurídico, sin que se conozca alguna acción emprendida por el INM para corregir la irregularidad y sancionar a los responsables. En cuanto a los buzones de queja -al ser el único medio proporcionado por el INM para que los migrantes expresen sus inconformidades-, se hace imperativo que cuenten con los elementos necesarios para darles uso; asimismo, la autoridad migratoria debe considerar el establecimiento de mecanismos adicionales de denuncia, porque si bien es cierto que hay canales alternativos para que los migrantes expresen su sentir -tal vez más efectivos-, éstos no dependen del INM. Otra cuestión es que lo manifestado en los buzones sea atendido, se constató que el manejo de los buzones está en manos de las autoridades migratorias, quizá lo más pertinente sería que su revisión estuviera a cargo de un organismo independiente -tal vez la CNDH, por mencionar una posibilidad- que garantice que las demandas lleguen a la autoridad correspondiente y sobre todo que dé seguimiento a las acciones emprendidas por ésta.

Respecto al derecho a la salud, en el tema de la alimentación saltó a la vista que tanto en Tapachula como en Iztapalapa hay inconformidad de parte de los migrantes respecto a la variedad de los platillos; asimismo, se enfatizó la

ausencia de dietas especiales para menores de edad y mujeres embarazadas. Dado que el INM insiste en que los menús se elaboran de acuerdo a una dieta balanceada y considerando las necesidades especiales de nutrición de las personas, lo que las autoridades correspondientes tendrían que verificar es que en la práctica se estén preparando los platos señalados en los menús ya que, indudablemente, una dieta realizada con base en los requerimientos nutrimentales necesarios no incluye las mismas viandas todos los días.

Se pudo percibir que el renglón del servicio médico es uno donde el INM tiene que poner más empeño ya que se presentan varias deficiencias, desde la falta de galenos durante las 24 horas del día, pasando por un servicio prácticamente elemental hasta la inexistencia de un área específica para enfermos infectocontagiosos. Si todo lo mencionado hasta ahora es importante, esto lo es aún más debido a que, como se indicó anteriormente, de lo que se trata aquí es, ni más ni menos, de la vida de las personas. Motivo suficiente para que el INM encuentre soluciones a estas irregularidades, porque si esto ocurre en dos de las instalaciones más grandes, podría pensarse que el resto de los lugares de aseguramiento se encuentran en condiciones más delicadas.

Finalmente, en el derecho a no ser sometido a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes se evidenció que la entrega de los enseres de aseo personal es otro de los puntos donde hay que poner atención, puesto que se están presentando situaciones que podrían calificarse de discriminatorias al momento en que se hace una distribución diferenciada de acuerdo al tiempo de estancia o una entrega parcial donde a unos extranjeros les entregan todos los artículos de higiene personal mientras que a otros no e incluso a algunos no les proporcionan ninguno -lo que afecta, principalmente, a los centroamericanos-, cuando por mandato legal a todos y a cada uno de los extranjeros se les debe otorgar el kit, sin importar si van a estar unas horas o días completos en las estaciones migratorias. Respecto a las colchonetas y sábanas/cobijas se apreció que o no hay suficientes para cubrir la demanda (el caso de Tapachula) o cuando

la cantidad existente es equivalente a la capacidad de alojamiento (situación registrada en Iztapalapa), no se encuentran limpias. Lo propuesta para superar esta circunstancia -que ya se esbozó en los estudios de caso- es que el INM cuente con un stock de reserva de estos objetos para asegurar que no falten cuando las estaciones se encuentren al límite de su capacidad o cuando tengan que ser reemplazados para su limpieza.

Si bien se reconoció que calificar el trato recibido por los extranjeros que han pasado por la estación depende de las percepciones de cada entrevistado - característica que le dota de un alto grado de subjetividad- no por ello debe omitirse o evitarse en el análisis, puesto que el trato representa, finalmente, la síntesis de los elementos que sirvieron de guía en la reflexión de los estudios de caso. Sin embargo, el aspecto fundamental es la interacción entre los agentes y los asegurados, lo que da particular relevancia a la capacitación porque es ahí donde se puede dotar a los funcionarios de las herramientas para que vean a los migrantes que resguardan como seres humanos que han llegado hasta ahí empujados por ciertas necesidades, que aunque sean infractores de la ley eso no lo hace menos como personas ni tampoco los hace merecedores de malos tratos. De ahí que la sensibilidad humana, tal y como lo plantearon los Consulados de El Salvador y Honduras en Tapachula, sea un aspecto que el INM debe inculcar a todo el personal que tiene contacto con los migrantes y se convierta en un principio rector de la actuación de todos los servidores públicos que forman parte de la institución.

Reflexiones finales

Como se señaló al inicio de la presente investigación, el objetivo principal de la misma era conocer si en las estaciones migratorias se respetaban los derechos humanos de los extranjeros ahí detenidos y se partió del supuesto de que al interior de dichos lugares, específicamente los ubicados en Tapachula, Chiapas e Iztapalapa, Distrito Federal, se registraban violaciones a los derechos humanos de los migrantes asegurados. Se propuso que dichas transgresiones podrían ser consecuencia del desconocimiento de la normatividad en la materia por parte de las autoridades adscritas a las estaciones migratorias, la falta de capacitación de esos funcionarios o incluso de negligencia en el desempeño de sus labores. A través del desarrollo del trabajo surgieron elementos que indican que en las estaciones migratorias objeto de estudio se presentan aspectos en el terreno de los derechos humanos en los que se debe mejorar.

Si bien es cierto que las cifras presentadas por el INM respecto a los aseguramientos de migrantes indocumentados que transitan por el país han disminuido notablemente durante el periodo de estudio -tal y como se registra en el Capítulo I- eso no significa que el fenómeno haya perdido importancia; de hecho, 69,033 aseguramientos es un número considerable tomando en cuenta que la capacidad de recepción de extranjeros en las estaciones migratorias se acerca a 4 mil personas. Luego entonces, la atención de ese contingente de individuos no debe resultar tarea fácil, sobre todo si se piensa que debe estar completamente en consonancia con el respeto a sus derechos humanos, lo cual además requiere de acciones que implican la asignación de recursos económicos.

Precisamente en el ámbito de los derechos humanos, se observa -como se asienta en el Capítulo II- que la legislación internacional retoma generalmente de forma tangencial la cuestión de la detención de migrantes indocumentados (con la excepción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares) y cuando se hace

directamente es en documentos que no implican ninguna obligación para los Estados por lo que la aplicación de sus lineamientos se encuentra en el ánimo de los gobiernos para hacerlo; en otras palabras, actualmente no hay un instrumento vinculatorio sobre el tema, lo cual deja en una situación de vulnerabilidad a los migrantes objeto de aseguramiento. En esa tesitura, resulta fundamental que los Estados se comprometan a fin de asegurar que los derechos humanos de los extranjeros privados de su libertad por faltas a las políticas migratorias sean respetados en tanto son devueltos a sus respectivos países de origen. La pregunta que surge es si los gobiernos tienen algún interés en cooperar para crear un mecanismo que brinde mayor protección a los migrantes retenidos; la primera impresión -dado el contexto actual de políticas migratorias cada vez más restrictivas- es que no hay voluntad para actuar en ese sentido, pareciera que no se trata de un tema prioritario aun cuando involucra diversos aspectos de la dignidad humana reflejados en el respeto de los derechos humanos. En contraposición, se puede argumentar que la existencia de un instrumento que genere obligaciones para las partes no representa una garantía absoluta de que se salvaguardarán los derechos humanos, pero por lo menos dejaría asentado un marco más sólido bajo el cual se deberían conducir los Estados y cuyo incumplimiento dejaría en evidencia a quien no lo hiciera.

En el caso mexicano, la legislación retoma muchos de los lineamientos señalados en los instrumentos internacionales en el manejo de las estaciones migratorias, lo cual debe reconocerse; no obstante, falta por hacer. El camino por recorrer tiene dos rutas, que al final se encuentran: la primera es adecuar el marco normativo a fin de que se consideren aquellos elementos que -en un primer momento- han sido dejados de lado, ya que si en las leyes no se contemplan quienes las ponen en práctica no pueden ser recriminados por no cumplir con algo que ni siquiera se encuentra estipulado. La segunda vía es el funcionamiento de las estaciones migratorias que presenta deficiencias manifestadas en cuestiones prácticas que tienen impacto directo en la atención y los derechos humanos de los extranjeros detenidos en dichos centros -registradas en los capítulos III y IV.

Algunas de tales insuficiencias se deben a la falta de claridad de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias que se presta a discrecionalidad o a diferentes interpretaciones; la solución más evidente sería que las disposiciones jurídicas sean muy precisas. Otras irregularidades tienen su origen en el incumplimiento de las leyes, de tal suerte que no importa que éstas contengan los elementos necesarios para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes retenidos si no se siguen en la práctica, convirtiéndolas en letra muerta. En este escenario, hay dos aspectos: por un lado que las sanciones por no respetar las leyes sean acordes con la falta cometida, puesto que si no hay consecuencias por una mala actuación es probable que ésta se repita generando impunidad. Por otro, que las autoridades conozcan las leyes que, finalmente, son su guía de acción; para ello, se debe echar mano de la capacitación, que no es una cuestión menor. En el capítulo final se registra que las autoridades migratorias reciben capacitación no sólo del INM sino de otras instancias, empero no se tiene mayor detalle de los contenidos y sobre todo del impacto real que tiene el adiestramiento en el día a día de las estaciones migratorias; en ese sentido, habría que transparentar los tópicos de las capacitaciones pero lo más importante sería que existiera un mecanismo evaluador encargado de verificar que lo impartido sea aplicado, porque ¿qué beneficios tendría que los agentes migratorios estén capacitados si no lo trasladan a la práctica?, al parecer únicamente que las autoridades tengan la posibilidad de demostrar que están cumpliendo con la obligación de actualizar al personal a su cargo.

En otro orden de ideas, a pesar de que en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias se incluye la posibilidad de ingresar a tales sitios a fin de llevar a cabo estudios e investigaciones, la realidad es que el acceso es sumamente restringido, por no decir imposible. El INM explica que ello responde a la propia seguridad de los visitantes así como de los asegurados pero sin menospreciar ese argumento -ya que ciertamente los migrantes y las mismas autoridades pueden encontrarse en un ambiente de estrés, dadas las condiciones

de encierro-, conduciéndose con el debido respeto a cada persona, la entrada a las estaciones migratorias con fines académicos -e incluso de asesoría legal, prestación de algún servicio social o periodístico, que se sabe que también se han venido restringiendo- no pone en riesgo la seguridad ni de las instalaciones, ni de las autoridades, ni de los visitantes y mucho menos de los migrantes. El acceso más permisivo a las estaciones contribuiría a lograr un mejor conocimiento del trabajo del INM y el resultado final de las investigaciones serviría como un insumo importante al Instituto para mejorar donde haya que hacerlo.

Respecto a las medidas gubernamentales destinadas a las estaciones migratorias se tiene registro del programa de redignificación que pareciera estar más encaminado al mantenimiento de los inmuebles, que por supuesto es fundamental pero no es el único elemento a considerar. En esa tesitura, habría que dar mayor atención al factor humano; es decir, a lo que acontece con el personal que se encuentra laborando en esos sitios y que son los que tienen relación directa con los migrantes, si su remuneración es acorde con las actividades desempeñadas, si cuenta con lo necesario para llevar a cabo sus funciones, si existen programas de incentivos laborales, por mencionar algunos ejemplos. Además, aquí vuelve el tema del adiestramiento que tiene que ser constante y actualizado pero sobre todo que no sea percibido por los servidores públicos como una obligación sino como un beneficio; para ello, la capacitación debe ser dinámica e interesante, e incluso con valor curricular, a fin de que resulte atractiva para quienes asisten. Otra acción que es calificada positivamente por varios de los entrevistados es la figura de los oficiales para la protección de la infancia (OPI's) que, como su nombre lo indica, atiende a los niños y niñas migrantes; es cierto que por su condición de menores requieren de cuidados especiales pero eso también corresponde a las mujeres, sobre todo a las embarazadas, a las personas que padecen alguna enfermedad o que han sufrido accidentes o han sido víctimas de algún delito y, hasta ahora, para ellos no hay una figura especializada en su atención, que tal vez no sería necesaria si los agentes migratorias recibieran una formación integral que les permitiera enfrentar

diferentes escenarios donde la sensibilidad humana -cuestión enfatizada por algunos entrevistados- sea uno de los ejes rectores del desempeño laboral porque las autoridades migratorias están tratando con personas que en la mayoría de los casos, si no es que en todos, al encontrarse en las estaciones están viendo frustrado -tal vez, momentáneamente- su objetivo, lo cual significa una carga emocional con la que los servidores públicos deben saber lidiar; si a lo anterior se suman el ambiente de privación de la libertad y que muchos de los migrantes que arriban a las estaciones han pasado por situaciones adversas, resulta evidente que la sensibilidad que tengan los agentes -y en general todos los funcionarios que tienen relación con los migrantes- es una pieza fundamental que debe tomarse en cuenta para su ingreso y permanencia en su actividad laboral.

Queda claro que, en lo que respecta a las estaciones migratorias, los programas son mínimos; en ese sentido, se puede y debe hacer más, pero aquí la cuestión se vincula con el tema del presupuesto con el que cuenta el INM y considerando que la dependencia se encarga de otros aspectos de la política migratoria -que ciertamente no son menos importantes- puede ser que la partida destinada a las estaciones migratorias no sea acorde con las necesidades de las mismas puesto que muchas de las deficiencias registradas se subsanarían con mayores recursos.

Por otro lado, si en las estaciones migratorias objeto de estudio se presentan irregularidades -pese a que son las de mayor capacidad y de cierta forma se encuentran bajo escrutinio ya que son visitadas, algunas veces a iniciativa del INM, por miembros de representaciones diplomáticas así como de organismos internacionales pero también por ONG's que como parte de sus labores realizan acciones de monitoreo y por si no bastara la estación de Tapachula se considera un modelo a seguir-, cabe preguntarse qué ocurre con las 45 estaciones restantes, muchas de las cuales son de menores dimensiones y únicamente sirven de paso para llegar a las más grandes. Algunos de los entrevistados apuntan que es precisamente ahí donde hay severas fallas por

corregir, sin incluir por supuesto lo que sucede durante el trayecto y al momento de la intercepción, momentos en los cuales los migrantes suelen ser víctimas de abusos no sólo de individuos que aprovechan las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes sino también de las propias autoridades de distintas dependencias y niveles así como de bandas de la delincuencia organizada que están viendo en este sector una fuente de ingreso adicional a otras actividades delictivas haciendo lujo de prácticas violentas que, en muchos casos, finalizan con la muerte de los migrantes, todo ello en la total impunidad y con una inacción de parte de las autoridades correspondientes, por lo menos hasta el momento en que son escritas estas líneas.

Otro punto a destacar es el de la colaboración entre los diversos actores que se vinculan con la atención de los migrantes que se encuentran en las estaciones migratorias. En el último capítulo se sugiere que la cooperación entre todos aquellos que, de una u otra forma, tienen contacto con los migrantes detenidos, contribuiría a mejorar su estancia debido a que cada uno desde su ámbito de operación puede detectar insuficiencias y en coordinación con el resto lanzar propuestas y actuar para corregirlas; debe reconocerse que ello sucede en algunos casos, pero son los menos. No es únicamente tarea de una de las partes acercarse a las demás, es una actitud que debería primar en todos los involucrados; sin embargo, resulta mucho más cómodo señalar las dificultades que se tienen o se han tenido en el pasado para entablar canales de comunicación adecuados que buscar soluciones para superar los obstáculos. Eso es por lo que toca al trabajo que podría realizarse en conjunto, en lo individual cada uno de los participantes (léase CNDH, Consulados, OIM, ONG's y albergues) debe cuestionarse seriamente si está haciendo todo lo posible -dentro de sus competencias- para apoyar a los migrantes durante su permanencia en las estaciones migratorias, porque la impresión que se tiene después de la elaboración de la presente investigación es que podría y debería hacerse más; de inicio, se requiere de una presencia permanente al interior de las estaciones, que por ahora no se da, así como de un mayor número de acciones, puesto que las

existentes resultan insuficientes, pero evidentemente estos elementos no pueden darse si el INM no brinda las facilidades que se requieran.

Finalmente, sin demeritar que se han dado avances, se constata que al interior de las estaciones migratorias continúan presentándose anomalías que se pueden traducir en violaciones a los derechos humanos de los extranjeros ahí detenidos. Cuestiones que, por mencionar algunos de los tópicos abordados con mayor detalle en el último capítulo, incluyen la entrega parcial o diferencia de los artículos de aseo personal, la falta de un inventario de las pertenencias que los migrantes entregan para su resguardo al arribar a las estaciones, la ausencia de dietas especiales para menores de edad o mujeres embarazadas, la escasez de elementos para llevar a cabo actividades recreativas, educativas, culturales y deportivas o de plano la falta de las mismas, la entrega irregular del documento en el cual se establecen los derechos y obligaciones de los migrantes, los problemas en la atención médica, en el uso de traductores así como en la notificación consular o la ausencia de mecanismos de denuncia. Con excepción del último punto, el cumplimiento cabal de todo lo anterior se encuentra estipulado en el marco jurídico correspondiente, principalmente en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

Luego entonces, ¿a qué responden las fallas registradas? Se planteó que podrían deberse al desconocimiento de la legislación, la falta de capacitación de las autoridades migratorias o la negligencia de las mismas en el ejercicio de sus funciones. Las dos primeras opciones se encuentran vinculadas íntimamente puesto que el desconocimiento de las leyes proviene de un adiestramiento inadecuado o de la ausencia del mismo; empero, no se puede afirmar que esa sea la causa principal de las insuficiencias encontradas al interior de las estaciones migratorias porque, como se registró en las entrevistas realizadas, los funcionarios adscritos a dichos lugares son capacitados en temas jurídicos y de derechos humanos, entre otros aspectos. Suponiendo que la instrucción sea adecuada y que esté permeando en las actividades diarias de los servidores públicos -de lo

cual no se tiene certeza debido a que no se tiene información al respecto-, se puede descartar como el origen de las anomalías descubiertas. Eso deja a la negligencia como la probable responsable, pero habría que matizar esa posición: tal vez haya rubros en los que la omisión de los agentes migratorios en sus labores cotidianas sea la causa de algunas de las insuficiencias, sobre todo en lo que concierne a respetar el procedimiento marcado en las normas y al trato prodigado a los extranjeros retenidos en las estaciones; sin embargo, hay otros renglones en los que la razón es, sin duda, una cuestión presupuestal que no está en manos de los funcionarios que tienen una relación directa con los migrantes resolver, sino en el INM como la instancia de gobierno encargada de la política migratoria, en general, y del aseguramiento, en particular. Esa es una variable que no fue considerada en un primer momento pero que tiene un peso central en el funcionamiento de las estaciones migratorias; como se apuntó anteriormente, es de suponer que muchas de las deficiencias que se dan en tales sitios, se resolverían con la asignación de mayores recursos económicos; sin embargo, sería tarea de una investigación de otro corte averiguar si esa proposición es correcta.

Fuentes de Información

Bibliografía

ALONSO Pérez, Francisco, *et. al.*, Manual del Policía, 4ª. Ed., La Ley, España, 2004.

ARTOLA, Juan, “Las migraciones en la agenda internacional”, en Daniel Villafuerte y María del Carmen García (Coord.), Migraciones en el sur de México y Centroamérica, UNICACH, Porrúa, México, 2008.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 45/113, 45 período de sesiones, 68 sesión plenaria, 14 de diciembre de 1990.

BLANCO, Cristina, Las migraciones contemporáneas, Alianza Editorial, España, 2000.

BRETTELL, Caroline, HOLLIFIELD, James “Introduction”, Migration Theory. Talking across Disciplines, Routledge, Reino Unido, 2000.

CALLEROS Alarcón, Juan Carlos, El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México, INM, México, 2009.

CARBALLO, Manuel, FLORES, Reinaldo, “Migraciones: Causas e implicaciones”, Movimientos de Población. Migraciones y acción humanitaria, Icaria, España, 2004.

CARVAJAL Silva, Ma. Raquel, Migración Internacional y Derechos Humanos, Universidad de Guadalajara, México, 2004.

CASILLAS, Rodolfo, “La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México”, La situación demográfica de México 2009, CONAPO, México, 2009.

CASILLAS, Rodolfo, Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México, OIM, CNDH, México, 2007.

CASTILLO, Manuel Ángel, “La política de inmigración en México: un breve recuento”, en Manuel Ángel Castillo (Coord.), Migración y Fronteras, 2ª ed., Plaza y Valdés, COLEF, México, 2004.

CASTLES, Stephen, “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias”, en Alejandro Portes, Josh De Wind (Coord.), Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, INM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Porrúa, México, 2006.

CASTLES, Stephen, La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno, INM, Cámara de Diputados, México, 2004.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY MATÍAS DE CÓRDOVA, Informe: Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI. Tapachula, Chiapas, México, México, 2009.

CNDH, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, México, 2005.

COLECTIVO IOÉ, “¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Propuesta teórica-metodológica” en Francisco Checa, Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales, Icaria, España, 2002.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 1/08, Washington, D.C., Estados Unidos, 13 de marzo de 2008.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES, Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, 2005.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009, México, 2009.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, Programa Nacional de Población 2008-2012, México, 2008.

CORNELIUS, Wayne, *et. al.* (Eds.), Controlling Immigration. A Global Perspective, Stanford University Press, Estados Unidos, 1994.

DONNELLY, Jack, Derechos Universales. En Teoría y en la Práctica, Gernika, México, 1994.

DONNELLY, Jack, International Human Rights, 3ª ed., Westview, Estados Unidos, 2007.

DURAND, Jorge, Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del Siglo XXI, Universidad de Zacatecas, Porrúa, México, 2003.

FORSYTHE, David, Human Rights in International Relations, 2ª ed, Cambridge Press, Reino Unido, 2006.

GALVIS Ortiz, Ligia, Comprensión de los Derechos Humanos, 2ª ed., Ediciones Aurora, Colombia, 2003.

HOLLIFIELD, James, “El emergente Estado migratorio”, en Alejandro Portes, Josh De Wind (Coord.), Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, INM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Porrúa, México, 2006.

HOLLIFIELD, James, “The Politics of International Migration”, en Caroline Brettell y James Hollifield (Eds.), Migration Theory. Talking across Disciplines, Routledge, Reino Unido, 2000.

INM, Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración, 2007, México, 2007.

INM, Información sobre Estaciones Migratorias, México, 2007.

INM, Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México, México, 2005.

LEITE, Paula, ACEVEDO, Luis, “Migración Internacional en México: balance y retos políticos”, La situación demográfica de México 2006, CONAPO, México, 2006.

LÓPEZ Sala, Ana María, Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria, Anthropos, España, 2005.

MÁRMORA, Lelio, Las políticas de migraciones internacionales, Paidós, Argentina, 2002.

NICHOLSON, Michael, International Relations. A concise introduction, 2ª ed., Palgrave, Reino Unido, 2002.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Cuarto Informe de Ejecución 2004, México, 2005.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2008.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Quinto Informe de Ejecución 2005, México, 2006.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2009.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Sexto Informe de Ejecución 2006, México, 2006.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Perspectiva General”, Informe sobre Desarrollo Humano 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos, Estados Unidos, 2009.

RAMCHARAN, Bertrand, Contemporary Human Rights Ideas, Routledge, Reino Unido, 2008.

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

TAYLOR, Savitri, "From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement", en Catherine Jones Fines, Migration, Immigration and Social Policy, Blackwell Publishing, Reino Unido, 2006.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, Tesis 183781, México, julio de 2003.

VEREA, Mónica, Migración temporal en América del Norte: Propuestas y Respuestas, CISAN, UNAM, MÉXICO, 2003.

Hemerografía

ARANGO, Joaquín, "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", Revista Migración y Desarrollo, México, No. 1, Octubre 2003.

BALLINAS, Víctor, "CNDH: aquí se criminaliza a los ilegales", La Jornada, México, 21 de diciembre de 2005, Política, *versión electrónica*.

BALLINAS, Víctor, "En las estaciones migratorias, la SG infringe sus propias normas", La Jornada, México, 3 de marzo de 2005, Sociedad y Justicia, *versión electrónica*.

BALLINAS, Víctor, "Más objeciones al proyecto de nuevas normas para estaciones migratorias", La Jornada, México, 9 de mayo de 2007, Sociedad y Justicia, *versión electrónica*.

BATTISTELLA, Graziano, "Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, España, No. 68, Diciembre 2004-Enero 2005.

CASILLAS, Rodolfo, "La importancia de la solidaridad con los migrantes indocumentados", Envío, Centro de Estudios Ecuménicos, México, núm. 123, marzo-abril 2008.

CASTILLO, Manuel Ángel, "Dimensiones de las migraciones futuras: un desafío para las políticas públicas", Migración y Desarrollo, México, No. 4, Primer Semestre 2005.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, “Derechos humanos y sistema penitenciario”, Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, Número 16 Noviembre-Diciembre, Año 1995.

MANDUJANO, Isaín, “Brote de salmonelosis en estación migratoria; hay diez centroamericanos graves”, Proceso, México, 27 de mayo de 2010, Estados, *versión electrónica*.

MARTÍNEZ, Fabiola, “Fija el INM arresto máximo de 90 días para inmigrantes”, La Jornada, México, 27 de abril de 2007, Política, *versión electrónica*.

MARTÍNEZ, Fabiola, “Lamenta el INM falta de nuevas reglas para estaciones migratorias”, La Jornada, México, 3 de enero de 2009, Política, *versión electrónica*.

MASSEY, Douglas, ARANGO, Joaquín, *et. al.*, “Teorías sobre la Migración Internacional: Una Reseña y una Evaluación”, Trabajo, UAM, Plaza y Valdés, México, Año 2, No. 3, 2000.

MENDÍVIL, Leopoldo, “Llamada de auxilio”, La Crónica, México, 3 de diciembre de 2009, Opinión, *versión electrónica*.

NÚÑEZ Jaime, Víctor, “Viaje a las entrañas de la Estación Migratoria más grande de América Latina”, Milenio Semanal, México, 1 de mayo de 2010, *versión electrónica*.

PÉCOUD, Antoine, DE GUCHTENEIRE, Paul, “Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas”, Migraciones Internacionales, México, Núm. 9, Vol. 3, julio-diciembre de 2005.

PÉREZ, Ana Lilia, “Abusos en la estación migratoria de Iztapalapa”, Contralínea, México, Año 5, Número 82, 1ª quincena de julio de 2007, *versión electrónica*.

PETERS, María de Jesús, “Estación migratoria de Tapachula con brote de salmonelosis”, El Universal, México, 27 de mayo de 2010, Estados, *versión electrónica*.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Se inaugura biblioteca en la estación migratoria de Iztapalapa”, Comunicado 271/09, México, 4 de diciembre de 2009.

URRUTIA, Alfonso, “Estrechez presupuestal, causa de las anomalías en estaciones migratorias: INM”, La Jornada, México, 11 de febrero de 2005, Política, *versión electrónica*.

Legislación

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en que Viven.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Ley General de Población.

Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Reglamento de la Ley General de Población.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

Mesografía

ARTOLA, Juan, Tráfico de personas: Cruce de fronteras, documentos de identidad y principales rutas, OIM, México. INM, Centro de Estudios, Foros: Hacia una Política Migratoria en la Frontera Sur de México, Documentos Básicos, <http://www.inm.gob.mx/estudios/foros/documentos%20basicos/5%20trafico%20de%20personas%20cruce%20de%20fronteras%20documentos%20de%20identidad%20y%20principales%20rutas.pdf>

CASILLAS, Rodolfo, Los centroamericanos por México, un flujo migratorio apetitoso para diversos comensales, México. Rodolfo Casillas, Materiales de interés, <http://rodolfocasillasr.com/Materiales%20de%20interes/Los%20centroamericanos%202008.pdf>

CNDH, La Queja, Cómo presentar una queja, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/comqueja/comquej.htm>

CNDH, Recomendación No. 24/2008, México, 24 de junio de 2008. CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 24/2008, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2008/024.pdf>

CNDH, Recomendación No. 35/2007, México, 5 de septiembre de 2007. CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 35/2007, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2007/035.pdf>

CNDH, Recomendación No. 39/2006, México, 1 de noviembre de 2006. CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 39/2006, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/039.htm>

CNDH, Recomendación No. 48/2008, México, 19 de septiembre de 2008. CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, 48/2008, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2008/048.pdf>

CNDH, Recomendaciones, Recomendaciones de 1990 a 2010, <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>

Colección de Tratados de la ONU, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#2

Colección de Tratados de la ONU, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

Colección de Tratados de la ONU,
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en#EndDec

Colección de Tratados de la ONU,
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en

Discurso de Vicente Fox Quesada durante la Ceremonia de Inauguración de la Estación Migratoria Siglo XXI, Presidencia de la República, Actividades, Orden y Respeto,
<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=24226>

Huixtla web, Chiapas, http://huixtlaweb.com/galeria_chiapas/chiapas_plano.htm
INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2002, Extranjeros alojados y devueltos 2002, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2002, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2003, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2003, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2003, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2004, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2004, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2004, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2005, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2005, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2005, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2006, Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones 2006, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2006, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2007, Rechazos, Aseguramientos, Expulsiones y Repatriaciones 2007, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2007, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2008, Rechazos, Aseguramientos, Expulsiones y Repatriaciones 2008, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2008, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2009, Extranjeros alojados y devueltos 2009, Eventos de aseguramiento en México según nacionalidad 2009, www.inami.gob.mx

INM, Estadísticas, Boletines Estadísticos, Boletín Estadístico Anual 2002 a 2009, Registro de Entradas 2002 a 2006 y 2009, Registro y Control Migratorio 2007 a 2008, Comparativo de Registro y Control Migratorio de Entradas 2002 a 2008, Total Entradas por Calidad y Característica Migratoria 2009, www.inami.gob.mx

INM, Quienes somos, Antecedentes del INM, www.inami.gob.mx/index.php?page/Historia

INM, Quienes Somos, Organigrama, Coordinaciones, Dirección de Aseguramientos, http://www.inm.gob.mx/index.php?page/direcc_asegura

INM, Quienes Somos, Organigrama, Coordinaciones, Dirección de Estaciones Migratorias, http://www.inm.gob.mx/index.php?page/direcc_estacion_migrato

México frente al fenómeno migratorio, México, 2005. Portal de la SRE, <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenomig.pdf>

OEA, Documentos, Tratados y Acuerdos, Tratados Multilaterales, Texto de los Tratados por Materia, Derechos Humanos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Estado de Firmas y Ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>

OEA, Documentos, Tratados y Acuerdos, Tratados Multilaterales, Texto de los Tratados por Materia, Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Estado de Firmas y Ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-51.html>

OIM, A propósito de la migración, Hechos y cifras, Previsiones y tendencias mundiales, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/global-estimates-and-trends/lang/es>

ONU, Ciberbús Escolar de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/humanrights/declarativa/6.asp>

Portal ciudadano del Gobierno del Distrito Federal, Cultura y Turismo, Mapas, División Política sin nombres, http://www.df.gob.mx/wb/gdf/division_politica_sin_nombres

Portal de Obligaciones de Transparencia, Presupuesto, Instituto Nacional de Migración, Distribución del Gasto por Unidad Responsable y al Nivel de Desagregación de Capítulo y Concepto de Gasto, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/04/r04_apurog.pdf

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001. <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=48>

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-externo-responsable/mexicanos-en-el-externo-y-migracion.html>

Secretaría de Turismo, Cultura Turística, Distintivo H, Establecimientos que cuentan con Distintivo “H” a nivel nacional, Distrito Federal, <http://www.sectur.gob.mx/work/sites/sectur/resources/LocalContent/15112/17/DFx.pdf>

Entrevistas

Funcionario de la CNDH, Distrito Federal, México, 9 de junio de 2009.

Funcionario de la Delegación Regional de Chiapas del INM, Tapachula, Chiapas, 30 de septiembre de 2009.

SALVADOR Cárdenas, Fredy, Cónsul de Guatemala en Tapachula, Tapachula, Chiapas, 12 de enero de 2010.

MATUS Sánchez, Jordán, Voluntario del Albergue Jesús el Buen Pastor del Pobre y el Migrante, Tapachula, Chiapas, 12 de enero de 2010.

CUELLAR, Néstor, Cónsul de El Salvador en Tapachula, Tapachula, Chiapas, 12 de enero de 2010.

PUNDT, Irmi, Coordinadora del Albergue Belén, Tapachula, Chiapas, 13 de enero de 2010.

SOLÍS Felipe, Coordinador del Área Legal, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Tapachula, Chiapas, 13 de enero de 2010.

ESCAMILLA, Rubí, Funcionaria de OIM Tapachula, Tapachula, Chiapas, 14 de enero de 2010.

PÉREZ, Héctor, Coordinador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Oficina Frontera Sur, Tapachula, Chiapas, 14 de enero de 2010.

VÁZQUEZ, Heymán, Director del Albergue Hogar de la Misericordia, Arriaga, Chiapas, 14 de enero de 2010.

SOLALINDE, Alejandro, Director del Albergue Hermanos en el Camino, Ciudad Ixtepec, Oaxaca, 15 de enero de 2010.

PINEDA, José Armando, Cónsul de Honduras en Tapachula, Tapachula, Chiapas, 9 de febrero de 2010.

LEGOFF Helene, CÓRDOBA José Ramón, funcionarios de OIM México, Distrito Federal, México, 18 de marzo de 2010.

FIGUEROA Salguero, Jorge Alberto, Primer Secretario y Cónsul, Embajada de Guatemala, Distrito Federal, México, 18 de marzo de 2010.

RODRÍGUEZ Moreno, Eduardo, Cónsul de El Salvador en la Ciudad de México, Distrito Federal, México, 29 de marzo de 2010.

MARTÍNEZ, Diana, Subcoordinadora de Defensoría Legal, Sin Fronteras IAP, Distrito Federal, México, 13 de abril de 2010.

RIVERA, Rosalba, Encargada de Capacitación y Formación, Sin Fronteras IAP, Distrito Federal, México, 28 de abril de 2010.

Funcionario de la Delegación Regional del Distrito Federal del INM, Distrito Federal, México, 12 de mayo de 2010.