

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

I. PRESENTACIÓN

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 6º, fracciones II y VII; 15, fracción VII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 174 de su Reglamento Interno, ha examinado la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias, y lugares habilitados como tales, del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana. Aun cuando en los casos en los que se ha acreditado la existencia de irregularidades se ha dado vista a la autoridad competente, estas prácticas subsisten, por lo que, dada la importancia y gravedad del caso, es pertinente dar a conocer a la opinión pública el presente informe especial, en el que se detallan los antecedentes, acciones, hechos, observaciones y conclusiones, resultado del proceso de investigación que se ha realizado.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos externa su gran 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 que no ha sido atendido.

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; aunado a ello, existe en estos establecimientos una concepción netamente compatible con el sistema carcelario, debido a que operan con celdas, rejas metálicas, aldabas, candados, y cuentan con bases de cemento que se usan como camas, características que corresponden más a un reclusorio que a un alojamiento administrativo. Lo anterior se agrava si se considera que a veces los periodos de aseguramiento se prolongan durante semanas o meses.

Por lo que hace a los establecimientos habilitados como estaciones migratorias que contempla el artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población, el cual señala que en los lugares en donde no haya estaciones migratorias se considerarán habilitados los locales de detención preventiva para el efecto del aseguramiento de extranjeros que deban ser expulsados, esta Comisión Nacional advierte que dicha disposición reglamentaria contraviene lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que habrá lugar a prisión preventiva sólo por delito que amerite pena corporal y en un lugar que deberá estar separado del que se destinare a la extinción de penas, por lo que estos establecimientos sólo debieran ser utilizados para presuntos delincuentes que han cometido algún delito con las características referidas y no por extranjeros sujetos a la medida administrativa del aseguramiento.

Si bien corresponde al Estado la atribución de regular el flujo migratorio, en todo

lo concerniente a las entradas y salidas de los extranjeros al país, al ejercerla mediante el aseguramiento de personas para la determinación de su situación migratoria, deberá hacerlo velando en todo momento por el respeto a los derechos humanos de los migrantes que se encuentran a su disposición, tanto durante la verificación migratoria como en su permanencia en el establecimiento y mientras se lleve a cabo el procedimiento migratorio, ya que así lo prevén los artículos 7°, último párrafo, de la Ley General de Población, y 134, fracción II, 137, 196, 199, 208 y 209 de su Reglamento Interno.

Otra situación grave es la relativa a la criminalización del migrante indocumentado, debido a que la Ley General de Población considera como delito el internarse indocumentadamente al país. Ello aumenta su vulnerabilidad, al ser en todo momento susceptible de una arbitraria actuación de los servidores públicos federales, estatales y municipales para su exacción, maltrato y, en ocasiones, hasta abuso sexual.

Asimismo, son fácilmente víctimas de la delincuencia organizada y el pandillerismo que se ha formado en torno del migrante, que los asalta y los agrede e, incluso, los hace sujetos de incidentes provocados que traen consigo lesiones y mutilaciones.

II. ANTECEDENTES

Según consta en la documentación proporcionada a esta Comisión Nacional por el Instituto Nacional de Migración, en marzo de 2005 el sistema de estaciones migratorias estaba conformado por 119 establecimientos, de los cuales 51 se reportaron como permanentes y 68 como habilitados de acuerdo con las necesidades del INM.

Las estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración se encuentran distribuidas en 19 estados del país, como se muestra en el siguiente cuadro:

Estado	Lugar	Estado	Lugar
Aguascalientes	Aguascalientes	Guerrero	Acapulco
Baja California	Mexicali Tijuana		Zihuatanejo
Baja California Sur	Cabo San Lucas	Michoacán	Morelia
Campeche	Campeche Ciudad del Carmen Escárcega	Oaxaca	La Ventosa Oaxaca Salina Cruz San Pedro Tapanatepec
Chiapas	Ciudad Cuauhtémoc Ciudad Hidalgo	Quintana Roo	Cancún Chetumal
		San Luis Potosí	San Luis Potosí
	Sinaloa	Mazatlán	
	Sonora	Agua Prieta	
	El Hueyate El Manguito Frontera Corozal Huehuetán	Tabasco	Tenosique

	Mazapa de Madero Palenque Playas de Catazajá San Cristóbal de las Casas San Gregorio Chamic Talismán Tapachula Tuxtla Gutiérrez		Villahermosa
		Tamaulipas	Matamoros Miguel Alemán Nuevo Laredo Reynosa Tampico
		Veracruz	Acayucan Fortín de las Flores Veracruz
Chihuahua	Ciudad Juárez Chihuahua	Yucatán	Mérida
Distrito Federal	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Iztapalapa	Zacatecas	Zacatecas

Asimismo, de la información que publica dicho instituto, la cantidad de asegurados en el año 2004 fue de 215,695 migrantes, de los cuales 94,404 (43.8%) son de origen guatemalteco; 72,684 (33.7%) de Honduras; 34,572 (16.0%) provienen de El Salvador y el resto (6.5%) de distintos países, de los cuales ninguno rebasa el 1.1%. En el primer semestre del presente año la tendencia es similar: de los 129,081 migrantes asegurados, 54,972 (42.6%) son de Guatemala; 42,050 (32.6%) de Honduras; 22,718 (17.6%) de El Salvador y el resto (7.2%) de distintos países, de los cuales ninguno alcanza más del 1.5%.

Otro dato importante es el relativo a los sitios donde se han llevado a cabo estos aseguramientos: en el año 2004, de los 215,695 aseguramientos, 96,013 (44.5%) se realizaron en Chiapas; 22,160 (10.3%) en Tabasco; 20,547 (9.5%) en Veracruz; 11,249 (5.2%) en el Distrito Federal; 10,977 (5.1%) en Oaxaca y el resto (25.4%) se efectuó en los demás estados de la República, sin rebasar en ningún caso el 3.4%. En el primer semestre del presente año, de los 129,081 aseguramientos, 53,639 (41.6%) se llevaron a cabo en Chiapas; 15,413 (11.9%) en Veracruz; 10,064 (7.8%) en Tabasco; 8,798 (6.8%) en Oaxaca, 6,242 (4.8%) en el Distrito Federal y el resto (27.1%) en los demás estados de la República, sin que sobrepase en alguna entidad federativa el 3.2%.

En síntesis, el 93.5% de los migrantes asegurados en el año de 2004 son de origen centroamericano, y el 74.6% de los aseguramientos tuvieron lugar en el nudo geográfico formado por las entidades federativas de Chiapas, Tabasco, Veracruz, Oaxaca y Distrito Federal, por lo que se puede afirmar que el fenómeno de la inmigración a territorio nacional adquiere su principal relevancia en la zona sur-sureste de México y respecto de los migrantes centroamericanos, y es en esa área y respecto de esos migrantes en donde radica la importancia de su atención.

Coincidentemente, en los lugares donde se concentra el mayor número de extranjeros asegurados, es en donde se tiene conocimiento de la mayor incidencia de irregularidades.

III. ACCIONES

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, frente al crecimiento de los

flujos migratorios y, por ende, ante la gran cantidad de migrantes que transitan por nuestro país, y debido a la situación de vulnerabilidad que guarda este grupo, realiza acciones tendentes a la protección e investigación de las violaciones a derechos humanos de que puedan ser objeto.

En ese contexto, desde el año 2004 a la fecha, visitantes adjuntos de esta institución nacional llevaron a cabo visitas especiales de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados que existen en el país, con la finalidad de conocer *in situ*, la situación que guardan los migrantes asegurados y las condiciones en las que los opera el Instituto Nacional de Migración.

Asimismo, en todas las estaciones migratorias visitadas se efectuó una supervisión general de las instalaciones, para conocer la capacidad instalada y su población alojada al día de la visita, así como para comprobar el estado de higiene y conservación de sus áreas y los servicios con los que cuentan: dormitorios, sanitarios, cocina, comedor, servicio médico, y zonas recreativas y de esparcimiento. De igual forma, mediante la observación del diseño de la estructura de los establecimientos se evaluó si sus características son adecuadas para el servicio al que se les destina, y si permiten efectuar una correcta separación y clasificación de los asegurados, en hombres, mujeres, menores, familias y enfermos. En las visitas a las estaciones migratorias y los lugares habilitados se procuró constatar que existieran las condiciones mínimas de estancia digna e higiene, buena y suficiente alimentación a los extranjeros asegurados, así como que se cumpliera con la notificación que debe hacerse a los Consulados o representantes diplomáticos.

IV. HECHOS

De los datos recabados por los visitantes adjuntos en las visitas a las estaciones migratorias y lugares habilitados, se advirtió la existencia de condiciones que vulneran la esfera de derechos fundamentales de los asegurados, que contravienen lo dispuesto en las normas nacionales e internacionales, las cuales establecen los parámetros que debe guardar una estancia y cuyo incumplimiento repercute en violaciones a los derechos a recibir un trato digno, a la legalidad y seguridad jurídica y a la protección de la salud.

Los derechos protegidos y señalados en el párrafo anterior de este informe especial, así como las irregularidades, detectadas o denunciadas durante las visitas, que vulneran tales derechos, son:

A. Derecho a recibir un trato digno

1. Malas condiciones de las instalaciones e insalubridad

De las visitas realizadas a las estaciones migratorias y lugares habilitados, se advirtió que existe un programa de dignificación que ha implementado la autoridad migratoria. Al respecto, cabe apuntar que el propio hecho de llamar así a este programa implica que se tiene por reconocida la existencia de lugares indignos, o por lo menos que se admite la existencia de estancias migratorias evidentemente inadecuadas, para que tuvieran que ser dignificadas. Lo más importante, sin embargo, es que ese programa no ha sido suficiente, ya que en los estados donde se lleva a cabo la mayor parte de los aseguramientos y, por ende, donde se aloja una mayor población en los establecimientos, es patente la falta de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo en sus estructuras, así

como en instalaciones sanitarias e hidráulicas, por lo que el referido programa no es lo suficientemente efectivo.

En el mismo orden de ideas, dentro de las estaciones migratorias se comprobó que son comunes la obstrucción de los sistemas de drenaje y las fugas en las redes hidráulicas, las que provocan encharcamientos y, en algunos casos, filtraciones en los techos de las estancias. Aunado a lo anterior, existe insalubridad provocada por la falta de agua, sobre todo en las instalaciones sanitarias, lo que genera olores fétidos y contaminación y propicia la aparición de diversas enfermedades infecciosas.

Otra situación es la falta de entrega a los migrantes asegurados de colchones, cobijas o enseres básicos de limpieza; en la mayoría de los casos en los que sí se les proporcionan, éstos se encuentran en pésimas condiciones de higiene.

2. Sobrepoblación y hacinamiento

En algunas estaciones migratorias, en específico las ubicadas en las entidades federativas donde se advierte que se lleva a cabo la mayor parte de los aseguramientos de migrantes indocumentados, existe el problema de sobrepoblación y, derivado de ello, de hacinamiento, lo que trae consigo que en aquellas los asegurados pernocten en el piso, con las molestias propias de la insuficiencia de espacio, ventilación, higiene y con deficiencias en el servicio sanitario.

El problema de la sobrepoblación trae aparejado el agravamiento de las condiciones en los establecimientos, debido a la carencia de alimentos, lugares para pernoctar y servicios sanitarios, entre otros.

Otro detonante para una mayor población de la que puede albergar una estación migratoria, lo es el sistema para la conducción de los asegurados a las diversas estaciones migratorias que tiene implementada la autoridad, la cual sin ningún criterio o sistema envía a los extranjeros a los establecimientos concentradores, aun cuando éstos ya se encuentran ocupados a su máxima capacidad.

A esta problemática se suma la insuficiente cantidad de elementos del Instituto Nacional de Migración para atender a la población, lo que es particularmente delicado en el caso del personal femenino que se hace cargo de la custodia y de las revisiones de las aseguradas.

3. Falta de áreas para separar hombres, mujeres, menores y familias

En la mayoría de las estaciones migratorias del país no existen condiciones para una adecuada separación entre hombres, mujeres, menores y familias, como lo prevé la norma específica para el funcionamiento de las estaciones migratorias, pues hay familias completas o menores de edad que emigran y viajan solos; y en los casos en los que se rebasa la capacidad del establecimiento, comparten áreas comunes e, incluso, dormitorios con los demás asegurados varones o bien las familias son desmembradas. De acuerdo con la información obtenida durante las visitas, dicha irregularidad se debe, principalmente, a que las instalaciones no cuentan con áreas que permitan efectuar esa separación, o bien, a que en ocasiones los aseguramientos masivos colocan en situación crítica la capacidad de las estaciones migratorias; y otras más, a que las autoridades no realizan las acciones preventivas necesarias para evitar tal problema. Un ejemplo de lo

referido lo constituye el aseguramiento de migrantes en la estación migratoria de Fortín de las Flores, Veracruz, donde se han encontrado personas de diferente sexo conviviendo en la misma área de alojamiento, o familias conviviendo con otros migrantes.

En otro contexto, se llegó a observar que en algunos lugares habilitados como estaciones migratorias, existe convivencia entre migrantes asegurados y personas sujetas a proceso penal o cumpliendo sentencia, al no contar esos establecimientos con las áreas necesarias para una separación de la población en ellas alojada, tal y como sucede en la Cárcel Distrital de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

4. Deficiencias en la alimentación

En la mayoría de las estaciones migratorias, se pudieron constatar con los migrantes asegurados las carencias y deficiencias en el servicio alimenticio, el cual se proporciona de forma insuficiente; en algunos casos, transcurren varias horas sin que se ofrezca alimentación a los asegurados.

B. Derecho a la legalidad y a la Seguridad Jurídica

Existe en muchas de las estaciones migratorias la práctica común de recibir a los extranjeros sujetos a la medida administrativa del aseguramiento, para conducirlos con posterioridad a otras estaciones como la de Iztapalapa, en la Ciudad de México, y la de Tapachula, Chiapas, sin dar cumplimiento a lo dispuesto por la normatividad nacional e internacional aplicable, en lo relativo a la notificación que ha de hacerse de inmediato a su representante consular acreditado en México; en los casos en que el asegurado sólo habla su idioma natural, por ejemplo, la protección consular permitiría que pudiera comunicar a la autoridad la justificación migratoria de su estancia.

C. Derecho a la protección de la salud

Dentro de las obligaciones del personal a cargo de las estaciones migratorias, se encuentra la de practicar un examen médico de ingreso a los migrantes que se alberguen en éstas. En las visitas especiales de supervisión realizadas por personal de esta Comisión Nacional, se constató que en la mayoría de las estaciones migratorias de nuestro país, no existe personal de servicio médico que lo realice; dicha carencia agrava las condiciones en que se alojan a los migrantes, cuando se presentan casos de emergencia; tampoco existen medicamentos dentro de los establecimientos para atender casos sencillos y mucho menos complicados o que se presenten de manera urgente.

Otra situación destacable es la relativa a la falta de un área de trabajo social que opere en las estaciones migratorias, no obstante que el artículo 36 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM prevé que los establecimientos tendrán un área destinada para el trabajo social, que tendrá como objeto el asesoramiento y orientación de los asegurados.

V. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional ha advertido que la vulnerabilidad propia de los migrantes adquiere un grado de suma preocupación en las estaciones

migratorias y lugares habilitados que están a cargo del Instituto Nacional Migración, en virtud de que, encontrándose el asegurado sujeto a un procedimiento administrativo migratorio que limita su libertad, corresponde a la autoridad, de manera inexcusable, protegerlo en todos los extremos respecto de su condición humana.

Sin embargo, de las visitas de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración de la República Mexicana se ha evidenciado la existencia de diversas irregularidades ya descritas en el capítulo de hechos, que constituyen violaciones a los derechos humanos de los asegurados. Dichas irregularidades, en su mayor o menor número, prevalecen en los centros de aseguramiento, y si bien es cierto que ha habido avances en la materia, aún persisten situaciones indignas a la condición humana que es pertinente hacer notar con la finalidad de que se eliminen en los lugares donde existen, o bien para que se prevenga su aparición.

A. Las malas condiciones de las instalaciones, la insalubridad, la sobrepoblación y el hacinamiento, así como la falta de separación de los asegurados, en términos de la normatividad aplicable, durante su estancia en las estaciones migratorias y lugares habilitados y las carencias en la alimentación constituyen una violación al derecho a recibir un trato digno.

Si bien la autoridad, mediante el programa para dignificar las estaciones migratorias en el país, puesto en marcha por el Instituto Nacional de Migración, ha procurado paliar las malas condiciones de las instalaciones y la insalubridad dentro de ellas, se sigue observando que hoy en día muchas de éstas se encuentran en mal estado para la operatividad a la que se destinan, lo cual es resultado del abandono y la falta de interés de los responsables encargados de administrarlas .

No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional que el fenómeno migratorio ha ido creciendo en los últimos años, por ser nuestro país un Estado tanto receptor como expulsor y de tránsito de migrantes; por ello, la atención que requieren los migrantes por parte del Estado ha de ser proporcional al incremento de ese movimiento humano.

Asimismo, es importante mencionar también que la mayoría de los establecimientos han sido construidos para albergar un número menor de extranjeros de los que ahí se alojan actualmente, por lo que no cuentan con las condiciones necesarias para prestar en forma correcta los servicios que se requieren .

En este tenor, esta Comisión Nacional ha advertido, que si bien el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la libertad de tránsito estará subordinada a las facultades de la autoridad administrativa que contempla la Ley General de Población, respecto a las limitaciones que a dicha garantía imponga, al ejercerlas a través del aseguramiento de extranjeros, y al quedar éstos a su disposición, se asume en la obligación de satisfacer las necesidades básicas de los mismos; en tal virtud, el Instituto, al ser la autoridad administrativa responsable de los aseguramientos, tiene la obligación de observar que en los lugares que éstos se lleven a cabo, las instalaciones reúnan las condiciones que garanticen una estancia digna, y de realizar las acciones necesarias tendentes a mantenerlas en óptimas condiciones, en cuanto a su infraestructura, mobiliario y servicios, con la finalidad de que se cumpla con el

objetivo establecido en los instrumentos internacionales que México ha adoptado, de que toda persona privada de su libertad sea tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, como lo previene el Artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", que son norma suprema en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal virtud, las autoridades deben cumplir con lo dispuesto por los artículos 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 71 y 128 de la Ley General de Población; 208 y 209 de su Reglamento Interno; 10, 14, 26, 51, 52, 54, 55 y 56 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, y los principios 1 y 3 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, los cuales señalan, en síntesis, los procedimientos y características que deben reunir los lugares destinados al alojamiento de los extranjeros asegurados, como lo son las estaciones migratorias, las que deben contar con una superficie mínima que les garantice su espacio vital individual, y les permita realizar sus necesidades de higiene, esparcimiento y alimentación; de igual manera, que cada migrante disponga de un colchón, ropa de cama suficiente, conservada convenientemente y mudada con regularidad, a fin de asegurar su limpieza, y que se entreguen enseres básicos de aseo personal a los asegurados.

Por lo anterior, es necesario que la autoridad responsable de estos establecimientos realice las acciones necesarias para que los asegurados cuenten con las condiciones de estancia mínimas de dignidad e higiene en las instalaciones, y que éstas se encuentren en buen estado para alojar a los migrantes, en tanto se resuelve su situación migratoria y se ejecute la determinación que corresponda.

Lugar aparte merece el problema de la sobrepoblación que se observa constantemente en algunas estaciones migratorias y lugares habilitados de la República Mexicana, lo que repercute en la calidad de la estancia de los asegurados, debido a que los espacios dispuestos para la convivencia, el descanso, el aseo y los servicios resultan insuficientes; de igual forma, al existir un sobrecupo en los establecimientos, las estancias y los lugares propios para pernoctar se saturan y los asegurados tienen que dormir en el suelo, incluso en lugares al aire libre; en el caso de los servicios sanitarios, su insuficiencia y la demanda excesiva de su uso propicia su falta de higiene y por ende su inutilización; con relación a los alimentos y el agua, debido a su insuficiencia frente a la demanda, éstos tienen que racionarse. Por lo anterior, cuando se permite un alojamiento de asegurados en mayor número de los que la capacidad de las estaciones migratorias contempla, se llega a la situación crítica del hacinamiento, lo cual evidencia el incumplimiento por parte de la autoridad de la obligación de proporcionar esos servicios a la población asegurada en condiciones de dignidad, y compromete la esfera de derechos fundamentales de los extranjeros sometidos a esa medida administrativa.

Lo anterior contrasta con lo previsto por el Reglamento de la Ley General de Población en el artículo 209, fracción VI, en el sentido de que cuando se asegure al extranjero en la estación migratoria se le proporcionará, durante su estancia, un espacio digno; a su vez, en el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de

Migración que dicta el secretario de Gobernación, en sus artículos 51 y 54 se señala que las estaciones migratorias serán suficientes para dar alojamiento a los extranjeros, y que en el caso de que se exceda la capacidad de las estaciones migratorias, se deberán tomar las medidas pertinentes para evitar el hacinamiento.

En tales circunstancias, de conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 53 del mismo Acuerdo, cada establecimiento deberá contar con un área varonil, una femenil y una de aseguramiento de familias, debiendo estar separadas las mujeres de los hombres; de igual forma, contará con áreas especiales para enfermos psiquiátricos e infectocontagiosos; asimismo, las mujeres menores de edad pernoctarán con sus madres y los hombres menores de edad dormirán en el espacio asignado al caso.

Por otra parte, esta Comisión Nacional ha advertido que la sobrepoblación que se observa en determinadas estaciones migratorias como la de Iztapalapa , Distrito Federal; Tapachula, Chiapas; La Ventosa , Oaxaca; Tenosique y Villahermosa, Tabasco; Acayucan, Fortín de las Flores y Veracruz, Veracruz, entre otras, tiene como causas preponderantes el incremento de los flujos migratorios y de los aseguramientos; la capacidad instalada de las estaciones migratorias y lugares habilitados para hacer frente al fenómeno; la estructura administrativa con que se cuenta; la operatividad del procedimiento migratorio y las repatriaciones, así como los aseguramientos masivos que, en no pocas ocasiones, conflictúan la operatividad de estos centros.

Dentro de las estadísticas que maneja el Instituto Nacional de Migración, podemos apreciar que en el año 2002 se aseguraron 138,061 personas; para el 2003, fueron 187,614 extranjeros asegurados; en el 2004 el número total fue de 215,695, y en el periodo de enero a agosto de 2005, la cifra alcanza las 169,090 personas aseguradas, por lo que de seguir en esta tendencia el total de este año superaría por mucho el del anterior. Cabe reflexionar sobre el constante crecimiento que ha tenido el número de aseguramientos en nuestro país, situación que genera alarma debido a que la capacidad instalada para albergar a los migrantes no ha crecido en la proporción en que lo ha hecho el número de extranjeros sujetos a esta medida. En consecuencia, ante esa desproporción se observa con mayor asiduidad el fenómeno del hacinamiento.

Este problema de sobrecupo en algunas estaciones migratorias, se ha tratado de solucionar aumentando las planchas de cemento para pernoctar, pero sin tener conciencia que la capacidad de un establecimiento también comprende otras instalaciones y servicios necesarios para satisfacer las demandas de la población, por lo que el espacio vital sigue siendo insuficiente, lo mismo que el personal, el suministro de agua, electricidad y el drenaje, entre otros.

Igualmente, dentro de cada estación migratoria debe existir un área de convivencia; sin embargo, en la práctica la mayor parte de los establecimientos no cuentan con ellas. En los lugares habilitados se observó que los extranjeros no pueden salir del área destinada para su estancia.

Si consideramos que para una adecuada clasificación en un establecimiento se requiere de la separación, en distintos grupos, de hombres, mujeres, menores que viajan solos y familias, así como áreas para enfermos infectocontagiosos y mentales, podemos afirmar que en este rubro las estaciones migratorias del INM no aplican esta medida que la misma norma prevé; en ese sentido, los artículos 7

de la Ley General de Población y 209, fracción VIII, de su Reglamento, establecen que la Secretaría de Gobernación en los asuntos de orden migratorio velará por la integridad familiar y que en los aseguramientos de familias, éstas se alojarán en la misma instalación.

Se ha constatado por esta Comisión Nacional que en ocasiones los menores de edad que viajan solos tienen que pasar la noche en compañía de adultos, o familias que tienen que ser desmembradas para alojar por género a sus integrantes, provocando con ello que los menores de edad sean objeto de abusos por parte de los mayores de edad.

Analizando a detalle lo establecido en relación al lugar en que deben pernoctar los varones menores de edad, existe un gran vacío legal, ya que no se detalla con exactitud el lugar en que deben dormir esos menores; sin embargo, eso se deja al libre arbitrio de la autoridad encargada de la estación, situación que se ve agravada por el hacinamiento que a veces se encuentra en las estaciones migratorias de Iztapalapa, en el Distrito Federal, y el de Tapachula, en el estado de Chiapas; en la primera se ha registrado, en ocasiones, un alojamiento de 1,000 asegurados, cuando su capacidad instalada es para 450 personas.

Por lo anterior, se advierte que en la mayoría de los centros de aseguramiento y lugares habilitados se incumple con las disposiciones relativas a la infraestructura con que deben contar, ya que sólo operan con dos grandes áreas que permiten la separación de los asegurados por sexo; abundando al respecto, aun con el programa de dignificación de las estaciones migratorias que llevó a cabo el Instituto Nacional de Migración en los años 2004 y parte de 2005, no se pudo subsanar este tipo de carencias; asimismo, al conservar el perfil carcelario con que operan las estaciones migratorias, esto es observándose celdas, rejas metálicas, aldabas, candados, aseguramientos prolongados y con opción a prolongarse, bases de cemento por camas, entre otros, se vulnera en perjuicio del migrante el respeto a su dignidad inherente como ser humano y su integridad psíquica y moral.

Otra situación que cabe destacar es que, de conformidad con el artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población, en los lugares en que no haya estaciones migratorias se considerarán habilitados los locales de detención preventiva para el efecto del aseguramiento de extranjeros que deban ser expulsados. En muchos casos, estos lugares son cárceles distritales o municipales y separos de juzgados, por lo que, cuando existen aseguramientos, se mezcla a los extranjeros con la población carcelaria que ahí se encuentra, dándose el caso de convivencia entre población penitenciaria sentenciada y migrantes asegurados. Esta situación violenta el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener por habilitados para el aseguramiento de extranjeros locales de detención preventiva, se contraviene la disposición constitucional, que prevé que habrá lugar a prisión preventiva sólo por delitos que merezcan pena corporal, por lo que evidentemente esas instalaciones no pueden tenerse como sedes administrativas para el aseguramiento migratorio de los extranjeros, pues con ello se vulnera el derecho de los extranjeros privados de su libertad a ser tratados humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, como lo contemplan los instrumentos internacionales de los que nuestro país ha sido parte y que son norma suprema en términos del Artículo 133 de la Constitución de la República.

Otra problemática detectada durante las visitas de supervisión migratoria es la

que deriva del servicio alimentario a los migrantes asegurados. Al respecto, ha de reiterarse que es derecho fundamental de todas las personas sujetas a cualquier forma de detención recibir alimentación; frente a ese derecho, la obligación es de la autoridad a la que se está a disposición, de proveer al detenido de la alimentación que requiera con suficiencia en calidad, cantidad y oportunidad. En las estaciones migratorias dependientes del Instituto Nacional de Migración, así como en los lugares habilitados, se advirtieron diversas irregularidades, tales como que la mayoría de ellas no cuenta con instalaciones necesarias para la elaboración de los alimentos.

Sobre lo anterior, es conveniente señalar que la autoridad migratoria debe realizar las gestiones necesarias para que todas las estaciones migratorias de la República Mexicana cuenten con las instalaciones y los recursos materiales y económicos para garantizar que las personas que estén bajo su custodia reciban la alimentación adecuada, tal como lo prevén los artículos 209, fracción VI, del Reglamento Interno de la Ley General de Población, y 26 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, que en síntesis señalan que a los migrantes asegurados se les proporcionará alimentos, en número de tres al día.

En tal virtud, las irregularidades descritas en el presente apartado violentan el derecho a recibir un trato digno, debido a que no existen las condiciones de estancia digna, existe sobrepoblación y hacinamiento, no se cumple debidamente con las separaciones que indican los ordenamientos legales bajo los que se rige la autoridad, ni con la alimentación adecuada, por lo que constituyen, sin motivo legal alguno, actos de molestia para los extranjeros asegurados, y se traducen en la violación a sus derechos humanos, por lo que transgreden en el ámbito nacional los artículos 71 de la Ley General de Población; 74, 208 y 209 de su Reglamento; y 10, 14, 26, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración; en el ámbito internacional los artículos 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 5.2 de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos, los Principios 1 y 3 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, los cuales establecen que todas las personas privadas de su libertad deben ser tratadas humanamente y respetando su dignidad, entre otras cosas señaladas en este capítulo.

B. Tal como se mencionó en el capítulo de hechos del presente documento, se advirtió que en algunas estaciones migratorias del país es práctica común recibir a los migrantes asegurados, para conducirlos con posterioridad a otras estaciones, sin dar el aviso que prevé la norma nacional e internacional aplicable, a la representación consular del extranjero sometido a esa medida privativa de su libertad.

En efecto, la Ley General de Población previene el procedimiento que ha de seguirse cuando se asegure al extranjero, dentro del cual dispone que ha de notificarse de inmediato a su representante consular con relación a la ejecución de esa medida administrativa; de igual manera, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares precisa que las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular, cuando un extranjero sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. El Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, también señala que si se

trata de un extranjero, la persona detenida será informada prontamente de su derecho a ponerse en comunicación por los medios adecuados con una oficina consular o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o de aquel al que, por otras razones, compete recibir esa comunicación.

Al respecto, es necesario señalar que tal y como lo dispone el artículo 33 de la Constitución General de la República, los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga nuestra Carta Magna y con base en ello, la libertad de tránsito de la que goza sólo podrá quedar subordinada a las limitaciones que imponen las leyes sobre migración e inmigración, que previenen el aviso consular al momento de quedar asegurado el extranjero; al omitirse en la práctica, se vulnera el derecho del asegurado a la legalidad y seguridad jurídica.

En tal virtud, con esa omisión por parte de la autoridad que ejecuta el aseguramiento del extranjero, vulnera en su perjuicio el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, transgrediendo con ello lo dispuesto por los artículos 11; 14, segundo párrafo; y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36.1.b de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; 7 y 128 de la Ley General de Población, 209, fracción III del Reglamento de la Ley General de Población; 16.2 y 16.1.2 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión.

C. Otra irregularidad detectada en las estaciones migratorias consiste en que muchas de ellas funcionan sin contar con un servicio médico, para atender los requerimientos en esa materia en caso de ser necesario, como lo prevé la normatividad respectiva, lo que se pudo constatar en las visitas realizadas, lo cual pone en riesgo el derecho a la protección de la salud de los extranjeros asegurados.

En este sentido, los extranjeros que ingresan a las estaciones migratorias deben ser, en principio, certificados médicamente; sin embargo, en muchas estaciones migratorias se comprobó que no hay espacio suficiente para este fin y que, por la carencia de médicos adscritos a las mismas para realizar la revisión física de los asegurados y certificar el estado de salud que tienen a su ingreso, éste no se realiza, con lo cual se contraviene la normatividad que prevé que a su ingreso a la estación migratoria se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del asegurado, por lo que se le deja en estado de indefensión, al no poder acreditar sus condiciones relativas a la integridad corporal que guarda hasta ese momento; en otras ocasiones, se advirtió que si la autoridad aseguradora había realizado la certificación médica correspondiente, ésta ya no se realizaba por parte del Instituto Nacional de Migración, con lo cual también se omitía el cumplimiento de la normatividad. También se pudo observar que la deficiencia a que se viene haciendo referencia se ha buscado subsanar mediante la solicitud que el INM hizo a otras instancias médicas públicas, lo que evidentemente queda sujeto a la disponibilidad de servidores públicos que coadyuven con el INM, o hasta en ocasiones con la contratación particular de ese servicio, que llega a pagar el asegurado.

En tal virtud, esta Comisión Nacional considera de primordial importancia, para satisfacer las necesidades básicas de salud dentro de las estaciones migratorias, que éstas cuenten con al menos un médico general que certifique el estado de salud de los extranjeros en su ingreso, brinde el servicio cuando se requiera, se encargue de tomar la determinación acerca de la gravedad de las enfermedades

y decida cuándo hay que externar a un asegurado para que se le preste atención médica especializada.

Por último, las irregularidades detalladas anteriormente, y que describen las deficiencias en la prestación del servicio médico a las personas que se encuentran en las estaciones migratorias de nuestro país, ponen en riesgo el derecho humano a la protección de la salud previsto en los artículos 4, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, fracción VI, del Reglamento de la Ley General de Población, y 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración; así como en los diversos 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", así como los principios 24 y 26 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión, en los cuales los Estados parte reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y se comprometen a adoptar las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de este derecho, además de garantizar a las personas detenidas o presas la atención y el tratamiento médico cada vez que sea necesario.

VI. CONCLUSIONES

El Instituto Nacional de Migración es el responsable de garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los asegurados en las estaciones migratorias y lugares habilitados en los cuales permanecen sujetas a su disposición; sin embargo, de las visitas de supervisión que el personal de este Organismo Nacional realizó, se ha evidenciado que no se cumple con las exigencias legales que el ordenamiento jurídico le impone para su operación, ello debido a la existencia de diversas irregularidades que prevalecen en la mayoría de ellas, las cuales se traducen en violaciones a los derechos humanos de los migrantes asegurados a recibir un trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica, y a la protección de la salud.

Concretamente, las estaciones migratorias carecen de la capacidad instalada necesaria para albergar en condiciones de dignidad a los asegurados, al no contar con áreas específicas que permitan la separación de hombres, mujeres, menores, familias, enfermos psiquiátricos e infectocontagiosos; de igual manera, no guardan dichas instalaciones el estado óptimo de servicio para el que están destinadas y no se observan condiciones de higiene, mantenimiento, ventilación, iluminación y áreas de esparcimiento ni al aire libre; asimismo, el servicio de alimentación llega a no ser proporcionado con la debida oportunidad, calidad y suficiencia.

En ese tenor, se observa una acentuada descoordinación para organizar el cupo de asegurados en cada una de las estaciones migratorias y lugares habilitados, sin sobrepasar el mismo, por lo que es recurrente el hacinamiento, sin que se instrumenten las medidas inmediatas ni existan los planes necesarios para resolver estos casos, a fin de evitar el deterioro en las condiciones de estancia de los albergados .

De igual manera, se advierte que es práctica común por parte de las autoridades

migratorias que en su inicio ejecutan la medida administrativa del aseguramiento, omitir dar de inmediato el aviso correspondiente a las representaciones consulares o diplomáticas del país del que es nacional el extranjero, con lo que se vulnera el derecho a la legalidad y seguridad jurídica de éste.

Finalmente, la falta de prestación del servicio médico en la mayoría de las estaciones migratorias de nuestro país provoca que las enfermedades de los asegurados no sean atendidas de manera oportuna, y que prácticamente no existan actividades de detección y prevención de los diversos padecimientos. Tales irregularidades vulneran el derecho a la protección de la salud de los extranjeros que se encuentran en las estaciones migratorias.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional estima necesario llamar la atención de las autoridades competentes y de la sociedad en general sobre las violaciones a derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados en todo el país, con el propósito de que se emprendan acciones encaminadas a prevenirlas y erradicarlas y, para ello, expone las siguientes:

VII. PROPUESTAS

PRIMERA. El Instituto Nacional de Migración deberá dar cumplimiento cabal y en todos y cada uno de sus extremos a la normatividad específica que regula la operatividad de las estaciones migratorias contempladas en la Ley General de Población, su Reglamento, el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del mismo Instituto, así como los instrumentos internacionales, en específico las disposiciones relativas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos y del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

SEGUNDA. En atención a lo anterior se sugiere que todas las estaciones y lugares habilitados cuenten con la suma de áreas específicas, instalaciones y servicios, en las condiciones de operación y mantenimiento idóneos, que prevé la normatividad aludida para la estancia de los extranjeros sujetos a la medida administrativa del aseguramiento.

TERCERA. Se tomen las medidas administrativas, que incluyan planes de contingencia para los casos de aseguramientos masivos, que eviten el hacinamiento, la sobrepoblación, la carencia o baja calidad de los alimentos y la ausencia de médicos generales o familiares en las Estaciones.

CUARTA. Se instruya a todo el personal del Instituto Nacional de Migración en todas las estaciones migratorias del país, a fin de que, una vez que quedan a su disposición migrantes asegurados, se proceda de inmediato a hacer la notificación correspondiente al representante consular o diplomático acreditado en México más próximo al lugar en que actúa.

QUINTA. Toda vez que sólo para delitos que merezcan pena corporal ha lugar a prisión preventiva, como lo establece el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que el aseguramiento es una medida estrictamente administrativa, que el personal del Instituto Nacional de Migración se abstenga de habilitar o de considerar habilitados a estos lugares como estaciones migratorias; en tal virtud, resulta necesario adecuar en este sentido el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 94, a lo que contempla

la norma constitucional, a fin de prever lo conducente al aseguramiento de extranjeros en los lugares donde la Secretaría de Gobernación no tenga establecidas estaciones migratorias.