

Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

OHCHR-UNOG

8-14 Avenue de la Paix, 1211 Geneve 10, Switzerland

Asunto: Contribución al Informe sobre el fenómeno de los migrantes desaparecidos - análisis de los derechos humanos

Estimado Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes,

Nos dirigimos respetuosamente a usted desde el Grupo de Acción por la No Detención de Personas Refugiadas¹, el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, el Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. y la Red Franciscana para Migrantes, México con el propósito de contribuir al Informe sobre el fenómeno de las personas en movilidad desaparecidas - análisis de los derechos humanos.

I. LAS DESAPARICIONES FORZADAS DE CORTA DURACIÓN EN EL CONTEXTO MIGRATORIO O DE MOVILIDAD HUMANA

En México, las personas en movilidad son vulnerables al ser víctimas de desaparición forzada y desaparición forzada de corta duración (en adelante DFCD), en diferentes momentos mientras transitan por el país², una vez que se encuentran detenidas por razones migratorias, durante o con posterioridad a la ejecución de procedimientos de deportación por agentes estatales.

En 2021, se hizo de conocimiento del CED³ que en México las desapariciones de corta duración de personas en movilidad a manos de agentes estatales se suelen dar en el marco de procedimientos migratorios arbitrarios, con condiciones de incomunicación, y ausentes de transparencia y garantías procesales. En muchos de estos casos, las desapariciones de corta duración se presentan de forma sistemática.

¹ Colectivo de 20 organizaciones de sociedad civil que tiene como objetivo promover la erradicación de la detención migratoria de personas con necesidades de protección internacional en México, específicamente personas solicitantes de asilo y refugiadas.

² La Fundación para la Justicia (FJEDD) ha interpuesto 123 denuncias por desapariciones de migrantes ante el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación. Ver FJEDD, Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en seguimiento a las recomendaciones contenidas en su informe Situación de los derechos humanos en México del 31 de diciembre de 2015, México, 2022. Disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/informe-para-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-en-seguimiento-a-las-recomendaciones-contenidas-en-su-informe-situacion-de-los-derechos-humanos-en-mexico-del-31-de-diciem/>; Cfr. FJEDD, Informe para el Comité contra la Desaparición forzada (CED) con motivo de su primera visita a México, México, 2021. Disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/informe-para-el-comite-contra-la-desaparicion-forzada-ced-con-motivo-de-su-primer-visita-a-mexico/>; Cfr. FJEDD y otros, En la boca del lobo, México, 2020, pág. 59 en adelante. Disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/informe-de-investigacion-en-la-boca-del-lobo-2/>.

³ CED, Informe sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. 12 abril 2022, párrs. 19 y 20. Disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

II. PRÁCTICAS OFICIALES QUE POSIBILITAN LAS DFCD DE PERSONAS EN MOVILIDAD.

Nombrándola bajo eufemismos como “rescates” y “alojamiento”⁴, México hace uso de la detención migratoria de manera generalizada y automática⁵, contrario al principio de excepcionalidad⁶. Las detenciones migratorias no cuentan con estudios de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad⁷, lo que las hace arbitrarias. Además, no existen alternativas a la detención que sean efectivas. También es común la realización de revisiones y detenciones bajo perfilamientos raciales, lo cual aumenta los riesgos de las personas más vulnerables a ser víctimas de DFCD. Asimismo, se han documentado casos de violencia sexual contra mujeres, realizados por militares durante las detenciones o en estaciones migratorias⁸.

La incomunicación de las personas en detención migratoria es una práctica generalizada debido a la ausencia de las garantías procesales que permiten su defensa o contacto con el exterior, la negación de su derecho a realizar llamadas, la retención de teléfonos celulares y la imposibilidad para que puedan ser visitados por terceros no autorizados durante la “presentación”⁹. Así, la falta de acceso a un recurso efectivo para combatir las detenciones arbitrarias de personas migrantes propicia las DFCD, ya que carecen de eficacia porque su resolución puede demorarse significativamente, impidiendo la liberación inmediata de las personas.

III. CASOS DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN MOVILIDAD CON PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES ESTATALES Y/O FEDERALES

⁴ En la práctica, las autoridades mexicanas utilizan el término “rescate” u “operativos de rescate” para referirse a las detenciones de personas en movilidad en su camino y a actos de revisión migratoria, así como el término “alojamiento” para referirse a la privación de la libertad de las personas en movilidad en estaciones migratorias y estancias provisionales.

Artículo 111 de la Ley de Migración. Artículo 111. El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:(...).

⁵ Véase como ejemplo: Grupo de Trabajo contra la Detención Arbitraria (GTDA), Opinión 54/2019, /HRC/WGAD/2019/54, 18 febrero 2020.

⁶ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observación general No. 5 sobre el derecho de los migrantes a la libertad y a no ser detenidos arbitrariamente, U.N. Doc. CMW/C/32/R.2, 2020.

⁷ Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, A. c. Australia; Marques de Morais c. Angola, comunicación núm. 1128/2002, dictamen aprobado el 29 de marzo de 2005, párr. 6.1. 6.1; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Gangaram Panday c. Suriname, Sentencia, Ser. C, N° 16, 1994, párr. II. 47; Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, dictámenes núm. 4/2011 (Suiza); núm. 3/2004 (Israel).

⁸ FJEDD y otros, En la boca del lobo, México, 2020. Ver pág. 68 en adelante. Disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/informe-de-investigacion-en-la-boca-del-lobo-2/>.

⁹ Término utilizado en la Ley de Migración y por el INM para referirse a la detención y traslado de una persona extranjera a una estación migratoria o estancia provisional. Artículo 3, fracción XXIV de la Ley de Migración. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

Revisiones migratorias.

Las revisiones migratorias se regulan en el artículo 97 de la Ley de Migración, como “revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros” que podían ejecutarse en lugares distintos a los puntos destinados al tránsito internacional. En la práctica, la revisión migratoria resulta en actos de perfilamiento racial y discriminatorios, que sujetan a las personas a detenciones por parte de autoridades que ejercen tareas migratorias sólo por su apariencia o por fenotipos.

Sin embargo, a partir del amparo en revisión 275/2019 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este artículo fue declarado inconstitucional. Si bien las autoridades carecen ahora de las facultades para realizar este tipo de actos, lo cierto es que *de facto* se siguen ejecutando revisiones migratorias, ahora bajo el nombre de “verificación” migratoria.

Con estas “verificaciones” como excusa, las autoridades migratorias¹⁰ detienen de manera sistemática a las personas que presumen se encuentran en situación migratoria irregular, incluso a quienes solicitan protección internacional¹¹. Una vez que las autoridades comprueban que una persona migrante, incluyendo personas que buscan protección internacional, no cuenta con un documento migratorio vigente en México, son llevadas a espacios en donde deben esperar que se reúnan un número determinado de personas para ser trasladadas a alguna estación migratoria o estancia provisional. El tiempo que las personas pasan en estos espacios varían entre 2 y 8 horas, durante las cuales están incomunicadas, sin acceso a un intérprete, asesoría legal, con limitada movilidad inclusive para ir al baño y sin recibir alimentos ni hidratación, ni atención médica. En muchos casos estas detenciones no se registran ni se transparentan.

Es importante mencionar que las personas que están en esta situación deben ser presentadas en estaciones migratorias o provisionales en un lapso máximo de 36 horas.

En estaciones migratorias y estancias provisionales.

Una vez que las personas son remitidas a una estación migratoria la detención está sujeta a un

¹⁰ El Instituto Nacional de Migración (INM) cuenta con aproximadamente 70 centros administrativos de detención o privación de la libertad de personas migrantes en contextos de movilidad, entre los que se encuentran estaciones migratorias, estancias provisionales tipo A y tipo B, extensiones de estaciones y “oficinas administrativas de canalización” para niñas, niños y adolescentes (NNA). En estas, NNA y sus familias permanecen “encerrados” hasta que son trasladados a Centros de Asistencia Social o son devueltos a sus países de origen.

¹¹ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, Personas en detención migratoria en México: Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, México, julio de 2017, pág. 164; Sin Fronteras y otros, “La Detención Migratoria: Un Análisis desde el Modelo Penitenciario y el Gasto Público”, México, enero 2019, págs. 54 y 58; véase también Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, Comunicado de Prensa: Liberado un grupo de 29 personas solicitantes de refugio tras 45 días de detención en las celdas migratorias de Huehuetán, México, 25 de mayo de 2019.

plazo máximo de 36 horas, con excepción de aquéllos casos donde se presente algún recurso de defensa. A pesar de esto, en muchos casos la detención continúa propagándose.

Ya en las estaciones migratorias o provisionales, se fortalece la incomunicación que facilita la ejecución de desapariciones. De acuerdo con informes realizados por organizaciones de sociedad civil, dichas condiciones son peores a las que viven las personas en detención penal, por lo que se equiparan a detenciones arbitrarias, debido a que ingresar a territorio mexicano sin un documento migratorio no es un delito, sino una falta administrativa. De igual forma, el acceso al procedimiento de asilo para las personas sujetas de protección internacional es obstaculizado o no se informa al respecto.

Todo lo anterior se agrava al considerar que actualmente en México no existe un registro público de personas en movilidad en detención. Estos factores impiden que la familia y representante legal de la persona en detención conozca sobre la misma.

Además, algunas estaciones migratorias y estancias provisionales han comenzado a fungir como centros “concentradores” de personas que fueron detenidas en distintas entidades federativas, desde las cuales se procesa parcialmente su caso para ordenar su traslado al sur del país, donde eventualmente se emite una resolución. Durante estos traslados, no sólo se supera el plazo máximo de detención de 36 horas sino que las personas permanecen totalmente incomunicadas.

En el caso de las personas sujetas de protección internacional, esto las coloca en un enorme riesgo de ser devueltas a su país de origen, en violación del principio de no devolución. Este proceso culmina, generalmente, con la emisión de un oficio ordenando a la persona salir del país, por sus propios medios y por la frontera sur, en diez días, o con su puesta en libertad en una entidad federativa en el sur, sin ningún tipo de ayuda institucional, expuestas a diversos riesgos.

En el marco de esta detención, es una práctica común que las autoridades desinformen, intimiden o amenacen a las personas en movilidad con el fin de que estas consientan su “retorno asistido¹²” complejizando aún más la posibilidad de localizar a una persona. Así, informes muestran que personas migrantes consideradas como desaparecidas en muchos casos estaban en detención migratoria¹³.

Por sus condiciones, las detenciones de migrantes en México pueden llegar a constituir DFCD. La

¹² Artículo 3, fracción XXIX de la Ley de Migración. Retorno asistido es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual.

¹³ SJM, Informe sobre desaparición de personas migrantes en México: Una perspectiva desde el Servicio Jesuita a Migrantes. México, mayo, 2022, pág. 21.

detención carente de garantías esenciales para la defensa y la ausencia de contacto con el exterior, generan condiciones graves que, sumadas a la ausencia de registros, de transparencia y de información a los familiares de las personas, pueden desprenderse la intención de las autoridades migratorias de mantener incomunicadas a las personas con el fin de sustraerlas de la protección de la ley hasta el momento de realizar su expulsión¹⁴.

En áreas de internación o de tránsito internacional.

En el contexto de detenciones arbitrarias que podrían derivar en DFCD, destaca lo que ocurre durante los procedimientos de internación en áreas de tránsito internacional, como el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, operado y administrado por fuerzas militares. Esto refuerza la militarización del control migratorio y dificulta el acceso a personas detenidas tras una segunda revisión.

Cuando el Instituto Nacional de Migración (INM) niega el ingreso a una persona, esta debe permanecer en una sala de espera en el aeropuerto, quedando incomunicada. Las autoridades se niegan a proporcionar información sobre ellas, generando incertidumbre sobre su situación jurídica y material.

Esto afecta especialmente a personas con necesidades de protección internacional que manifiestan querer solicitar asilo. En varios casos, se ha registrado que son incomunicadas y detenidas prolongadamente sin acceso al procedimiento de asilo o devueltas a sus países de origen sin notificar a sus familias o representantes. Incluso al interponer recursos judiciales para detener la expulsión, estas personas permanecen detenidas e incomunicadas hasta que aceptan su retorno. Además, los controles de seguridad aeroportuaria impiden que terceros interesados ingresen a las áreas de detención para notificar amparos, obstaculizando la defensa de sus derechos.

Traslados forzosos.

Otro contexto en el que observamos la presencia de DFCD son los traslados forzosos de personas migrantes. El CED ha señalado que, en estas condiciones, muchas personas han sido víctimas de secuestro, extorsión, violencia sexual, trata de personas y desaparición¹⁵. Durante los traslados terrestres las personas están incomunicadas y sin acceso a una defensa. Este tipo de traslados terrestres se han caracterizado por su opacidad, por no contar con registro adecuado.

¹⁴ GTDFI, Informe acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración, párr. 23.

¹⁵ CED, Informe sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, 12 abril 2022, párr. 20. Disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

IV. CAUSAS FUNDAMENTALES QUE CONTRIBUYEN A DFCD DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD

1) Impunidad o falta de investigación

No existen análisis rigurosos sobre los fenómenos de macrocriminalidad en torno al tráfico ilícito de personas migrantes y las desapariciones forzadas en el contexto migratorio, dónde intervienen diversos agentes del estado y particulares con la posible aquiescencia del Estado.

En el año 2021, la Comisión Nacional de Búsqueda impulsó con el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP), un acuerdo por el que se crea la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas¹⁶, sin embargo, no ha logrado ser efectiva, además que han considerado que las personas migrantes no se encuentran en desaparición forzada sino que se encuentran “no localizados temporalmente” lo que obstaculiza el objetivo de localización inmediata de las personas y evitar que sean víctimas de los abusos de autoridad mientras se encuentran bajo su “custodia anónima”, es decir, en desaparición forzada de acuerdo a la definición.

2) Militarización

La Ley de la Guardia Nacional confiere facultades de control migratorio a dicha corporación de naturaleza materialmente militar. A partir de 2019 y derivado de los acuerdos entre México y Estados Unidos, se han desplegado más de quince mil elementos de la Guardia Nacional a la frontera sur de México, quienes han apoyado al INM en la detención y deportación de migrantes y personas que requieren protección internacional, criminalizando la migración y tornándola mucho más insegura.

El personal militar no está capacitado para realizar labores de control migratorio, por el contrario, puede aumentar el riesgo de que se cometan desapariciones, incluidas las DFCD. Se han documentado abusos cometidos en contra de la población, amedrentando con armas largas, al grado de presentarse abusos sexuales y físicos. Adicional a lo anterior, este cuerpo militar no cuenta con capacitación para la detección de perfiles en situación de vulnerabilidad y desconocen los flujos migratorios mixtos¹⁷.

¹⁶ Aprueba SNBP mecanismos de búsqueda de personas migrantes desaparecidas | Secretaría de Gobernación | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx), <https://www.gob.mx/segob/prensa/aprueba-snbp-mecanismos-de-busqueda-de-personas-migrantes-desaparecidas?idiom=es>

¹⁷ Ver “Bajo la bota”, <https://bajolabota.com/>

3) Ineficacia de los mecanismos judiciales

Al no haber control judicial, ni contacto de las personas detenidas con el exterior, es imposible que puedan activar por cuenta propia los mecanismos judiciales adecuados para su defensa, como el juicio de amparo o habeas corpus. Si los familiares pretenden presentar una demanda de amparo, se enfrentan a múltiples obstáculos formales que merman su efectividad, incluida la necesidad de identificar a las “autoridades responsables”, como requisito de procedencia. Adicionalmente, para que se otorgue una medida provisional en un juicio de amparo, pueden pasar más de 24 horas, por lo que no se cuenta con medidas judiciales inmediatas para responder a las DFCD.

Por otro lado, la falta de capacitación, especialización y sensibilidad de los jueces en temas de migración, derecho de asilo y de personas con necesidades de protección internacional provoca una inadecuada impartición de justicia.

4) Falta de transparencia, monitoreo independiente y escrutinio público

La migración se reconoce como asunto de “orden público” y de “seguridad nacional”, por lo que las autoridades pueden negarse a proporcionar información, esto facilita la opacidad del INM y afecta negativamente en el tratamiento a las personas migrantes. Por otro lado, la Ley mexicana carece de garantías para el monitoreo efectivo por organizaciones de la sociedad civil o corporaciones independientes. Esto permite que las autoridades migratorias se comporten dentro de las estancias de detención con total impunidad y sin supervisión.

Además, no existe un registro desde el primer contacto con autoridad, todo arresto o detención de personas en movilidad humana. A pesar de que desde el año 2019 se expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones para el registro público de las detenciones penales, este no es aplicable a los “alojamientos” migratorios. No existe un mecanismo eficiente para que las personas interesadas de las personas migrantes detenidas puedan saber su situación jurídica o paradero, propiciando las DFCD.

5) Falta de control de la detención

En México no existe control de detención por razones migratorias, pese a que pueden prolongarse¹⁸. Esto permite a las autoridades migratorias actuar con impunidad y hasta coludirse con el crimen para manipular a las personas detenidas. La ausencia de vigilancia o control judicial

¹⁸ Ley de Migración, artículo 112.

permite la incomunicación de las personas y dificulta que las personas interesadas puedan contar con información de la persona detenida.

En cuanto a niños, niñas y adolescentes (NNA), cuando son detenidos, la familia no tiene una manera rápida y eficaz de saber dónde se encuentran. Por ley debe existir una base de datos sobre niñez y adolescencia migrante, pero ésta aún no opera de manera general y los estados no cuentan con registros que estén cruzados con la federación. Por otro lado, a pesar de que México, hay más de 120 mil personas desaparecidas, no se sabe cuántas son migrantes, debido a la falta de registros fidedignos, datos y estadísticas sobre migración y desapariciones¹⁹.

VI. MEDIDAS QUE EL ESTADO MEXICANO DEBE DE ADOPTAR PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD

En conclusión, las DFCD en México en el contexto migratorio constituyen una violación grave y sistemática del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de principios del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas. Las autoridades mexicanas deben prevenir estas prácticas, investigar exhaustivamente los casos documentados, y adoptar medidas que garanticen la protección efectiva de las personas migrantes y sus derechos fundamentales, a partir de:

- Armonizar las leyes a nivel nacional garantizando medidas de prevención, a saber:
 - Incluir en la Ley Nacional de Registro de Detenciones parámetros relacionados con el contexto de movilidad humana, salvaguardando información sensible;
 - Derogar los artículos de la Ley de Migración que han sido declarados inconstitucionales, en los términos de las sentencias respectivas, que regulan las revisiones migratorias y las detenciones mayores a 36 horas, actos que facilitan las DFCD;
 - Incluir texto en la ley sobre el registro que se debe de hacer desde el primer contacto y la notificación inmediata.
- Garantizar el acceso y monitoreo efectivo de las organizaciones de la sociedad civil a las estaciones migratorias y otros centros de detención de migrantes.
- Establecer mecanismos de búsqueda y reacción inmediata cuando se reporta la pérdida de contacto o desaparición de una persona en tránsito, que notifiquen a sus familiares los avances y resultados de la búsqueda y que les hagan partícipes de la misma.
- Combatir la impunidad, y garantizar la realización de investigaciones serias y efectivas de todas las prácticas que posibilitan las DFCD y sancionar a los responsables.

¹⁹ CED, Informe sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, 12 abril 2022.

- Prohibir y sancionar la estigmatización, discriminación y criminalización de migrantes, así como las prácticas que posibilitan las DFCD.
- Garantizar el respeto a las garantías judiciales²⁰ y el debido proceso desde la detención, y el acceso a la protección judicial incluyendo el acceso a recursos adecuados y efectivos como el hábeas corpus.
- Asegurar un monitoreo regular, independiente e imparcial de los lugares de detención migratoria por parte de organizaciones no gubernamentales, sin áreas restringidas.
- Reformar leyes, políticas e instituciones para erradicar la detención migratoria automática y asegurarse de implementar de manera adecuada la no detención de niñez, adolescencia en contexto de movilidad y sus familias.
- Establecer mecanismos que prevengan la detención migratoria, y cumplir con la obligación de considerar alternativas a la detención no privativas de la libertad en primera instancia.
- Implementar una herramienta de identificación de personas con necesidades de protección internacional, así como otras necesidades y vulnerabilidades de las personas en las fronteras, y un protocolo de canalización de las personas a programas en la comunidad.
- Asegurar la efectiva y sistemática coordinación entre autoridades, especialmente en traslados internos y en procedimientos de retorno con autoridades en otros países, prestando atención específica a las necesidades de mujeres, niñez y adolescencia, y en particular la no acompañada.

²⁰ Estas garantías incluyen el registro inmediato, el control judicial de la detención, la notificación a los familiares tan pronto como una persona es privada de libertad, y la garantía o posibilidad de nombramiento de un abogado defensor.