



IGNORADAS Y

SIN PROTECCIÓN

LA MORTAL DEVOLUCIÓN DE PERSONAS CENTROAMERICANAS SOLICITANTES DE ASILO DESDE MÉXICO

**TE DOY LA
BIENVENIDA**

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso.

Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

© Amnesty International 2018

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).

Para más información, visiten la página <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Permisos de nuestro sitio web: <https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2018 por Amnesty International Ltd.
Peter Benenson House, 1 Easton Street. London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: AMR 41/7602/2018

Idioma original: Inglés

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)



Foto de portada:

Ilustración por Joaquín Castro Caceres para Amnistía Internacional

© Amnistía Internacional / Joaquín Castro Caceres

ÍNDICE

GLOSARIO	4
1. RESUMEN EJECUTIVO	5
1.1 Metodología	6
2. PERSONAS QUE PASAN INADVERTIDAS: FALLAS EN LOS PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN	8
2.1 La primera etapa de identificación, por los agentes sobre el terreno del INM	10
2.2 Personas que pasan inadvertidas: La segunda etapa de identificación, en los centros de detención	11
3. LIMBO LEGAL Y RETORNOS APRESURADOS	14
3.1 Documentos de retorno asistido	14
3.2 El hecho de no informar completamente a las personas del expediente de su caso	16
3.3 Deficiencias de los sistemas de información del INM	16
4. MALOS TRATOS A MIGRANTES COMO PARTE DE LA MAQUINARIA DE DEPORTACIÓN	18
4.1 La detención arbitraria de solicitantes de asilo y su impacto en la devolución	20
5. RECOMENDACIONES	22

GLOSARIO

TÉRMINO	DESCRIPCIÓN
PERSONA REFUGIADA	Una persona refugiada es aquella que ha huido de su país porque tiene razones fundadas para temer sufrir persecución y su gobierno no puede protegerla o no tiene intención de hacerlo. Los procedimientos de asilo tienen por objeto determinar si la situación de la persona se ajusta o no a la definición jurídica de refugiado. Cuando un país reconoce a una persona como refugiada le ofrece protección internacional en sustitución de la protección de su país de origen.
SOLICITANTE DE ASILO	Una persona solicitante de asilo es la que ha abandonado su país en busca de protección pero aún no ha obtenido el reconocimiento como refugiada. Durante el tiempo que transcurra mientras se examina su solicitud de asilo, esta persona no debe ser obligada a regresar a su país de origen. Según el derecho internacional, ser refugiado es una condición basada en hechos, y surge antes de la concesión oficial y legal del asilo.
PERSONA MIGRANTE	Se denomina migrante a la persona que se desplaza de un país a otro para vivir y, normalmente, trabajar en él, con carácter temporal o permanente, o para reunirse con miembros de su familia. Son migrantes en situación regular los ciudadanos extranjeros que, con arreglo a la legislación nacional, tienen derecho a permanecer en el país. Son migrantes en situación irregular los ciudadanos extranjeros cuya situación migratoria no cumple los requisitos que establecen las leyes y normas nacionales sobre inmigración. A éstos también se les denomina “migrantes indocumentados”. El término “irregular” se refiere únicamente a la entrada o la estancia de la persona. Amnistía Internacional no utiliza el término “migrante ilegal”
CONVENCIÓN DE LA ONU SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, Y PROTOCOLO	La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, es el tratado internacional vinculante fundamental que sirve de base para el derecho internacional sobre los refugiados. El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967, retoma todo el contenido de la Convención de 1951 y simplemente añade una extensión sobre su aplicación a todas las personas refugiadas, no sólo las que huyen de sus países por conflictos específicos ubicados en el tiempo entre las décadas de 1940 y 1950. México ha ratificado tanto la Convención como el Protocolo, mientras que Estados Unidos ha ratificado el Protocolo, en virtud del cual ha adquirido obligaciones idénticas. Este tratado, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado tanto por Estados Unidos como por México, consagra una serie de derechos fundamentales que deben ser disfrutados por todos los seres humanos.
DEVOLUCIÓN (REFOULEMENT)	La devolución (<i>refoulement</i>) es el retorno forzoso de una persona a un país donde puede correr un peligro real de sufrir violaciones graves de derechos humanos (o, alternativamente, “persecución” o “daños graves”). Las personas que están en esta situación tienen derecho a recibir protección internacional; el derecho internacional prohíbe la devolución de refugiados y solicitantes de asilo al país del que han huido, lo que se conoce como principio de no devolución (<i>non-</i>). Este principio también se aplica a otras personas (incluidas las personas migrantes en situación irregular) que corren peligro de sufrir violaciones graves de derechos humanos, como la tortura, pero cuya situación no encaja en la definición jurídica de refugiado. La devolución indirecta se produce cuando un país envía a la fuerza a estas personas a un lugar donde corren peligro de sufrir a su vez devolución; esto también está prohibido por el derecho internacional.
MARAS	Nombre coloquial que se da habitualmente a grupos organizados del Triángulo Norte de Centroamérica que se caracterizan por las actividades delictivas violentas y que generalmente están asociados al control territorial.

IGNORADAS Y SIN PROTECCIÓN

LA MORTAL DEVOLUCIÓN DE PERSONAS CENTROAMERICANAS SOLICITANTES DE ASILO DESDE MÉXICO
Amnistía Internacional

1. RESUMEN EJECUTIVO

México está siendo testigo de una crisis oculta de refugiados que se desarrolla a sus puertas. Desde hace años, muchas personas de los países vecinos que se marchan de su país, que anteriormente atravesaban México en búsqueda de oportunidades económicas, lo hacen porque temen por su vida y su libertad personal. En este informe se analizan los resultados de una encuesta realizada por Amnistía Internacional a partir de 500 respuestas de personas migrantes y solicitantes de asilo entrevistadas en su viaje a través de México. La información presentada demuestra que el gobierno mexicano incumple de manera habitual la obligación que le impone el derecho internacional de proteger a quienes necesiten protección internacional y viola reiteradamente el principio de no devolución (*non-refoulement*),¹ pilar vinculante del derecho internacional, que prohíbe devolver a una persona a situaciones donde corra riesgo real de sufrir persecución u otras violaciones de derechos humanos. En muchos casos, el incumplimiento de estas obligaciones por parte del gobierno mexicano puede costarles la vida a las personas devueltas al país del que huyeron.

Los países del denominado “Triángulo Norte” –Guatemala, El Salvador y Honduras– continúan sufriendo una situación de violencia generalizada, donde la tasa de homicidios es entre 4 y 8 veces más alta de lo que la Organización Mundial de la Salud considera niveles “epidémicos” de homicidio.² Casi todas las personas que respondieron a la encuesta de Amnistía Internacional procedían de estos tres países centroamericanos.³ El 84% de las personas detenidas por las autoridades mexicanas (263 de las 310 que respondieron a la pregunta) no querían regresar a su país. De ellas, el 54% (167 de las 310) identificaron la violencia y el miedo como principal razón de no querer regresar a su país, y el 35% (108 de las 310) indicaron como motivo de ello las amenazas personales directas contra su vida una vez allí.

Las violaciones del principio de no devolución por parte de las autoridades mexicana afectan directamente a vidas humanas y niegan protección a quienes más la necesitan. Un hombre que había viajado a México para solicitar asilo huyendo de amenazas de muerte en Honduras dijo Amnistía Internacional que había llorado de desesperación para intentar detener su deportación, pero que los funcionarios no le escucharon ni le informaron de su derecho a presentar una solicitud de asilo y lo devolvieron sin más a su país. Este testimonio ilustra decenas de casos registrados por Amnistía Internacional y contrasta con las respuestas oficiales de las autoridades mexicanas, que informaron a la organización de que los casos de devolución (*refoulement*) eran muy poco corrientes.

Amnistía Internacional analizó las 500 respuestas recibidas y encontró 120 testimonios que proporcionaban sólidos indicios de que había habido devolución, lo que suponía el 24% del conjunto total de respuestas y equivalía al 40% de las respuestas ofrecidas por las personas que habían sido detenidas por el Instituto Nacional de Migración (INM). Estos testimonios eran de personas que habían solicitado asilo de manera explícita o expresado temor por su vida en su país de origen, pero que a pesar de ello habían sido ignoradas por el INM y deportadas a su país.

Asimismo, Amnistía Internacional averiguó que el 75% de las personas detenidas por el INM no habían sido informadas de su derecho a solicitar asilo en México, a pesar de que la legislación

1. El artículo 33 de la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados dispone que los Estados no deben devolver a personas a territorios donde “su vida o su libertad” corran peligro. El principio de no devolución se considera también una norma vinculante del derecho internacional consuetudinario.

2. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que una tasa de homicidios de más de 10 por 100.000 habitantes es un nivel epidémico. Sin embargo, en 2016 se registró una tasa de homicidios de 81,2 por 100.000 habitantes en El Salvador (Policía Nacional Civil), de 58,9 por 100.000 en Honduras (SEPOL) y de 27,3 por 100.000 en Guatemala (Policía Nacional Civil). Estas cifras para 2017, de las mismas fuentes, señalan 60 por 100.000 para El Salvador, 42,8 por 100.000 por Honduras y 26,1 para Guatemala.

3. De las 385 personas entrevistadas, 208 eran de Honduras, 97 de El Salvador, 59 de Guatemala y el resto de una serie de países más, representados por menos de cinco casos cada uno

mexicana dispone expresamente que se haga y de que las autoridades públicas aseguraron a Amnistía Internacional que se observaba esta disposición. Amnistía Internacional encontró también indicios de varias irregularidades de procedimiento que violaban los derechos que deben garantizarse a las personas que solicitan asilo según el derecho internacional de los derechos humanos. Estas irregularidades les negaban en la práctica la posibilidad de impugnar su expulsión y conseguir protección en México.

1.1 METODOLOGÍA

Entre mayo y septiembre de 2017, Amnistía Internacional realizó una encuesta a migrantes irregulares y solicitantes de asilo con objeto de saber cómo cumplen las autoridades mexicanas su obligación de garantizar el disfrute efectivo del derecho a solicitar asilo en México. Se hizo la encuesta a personas que hacían cola en establecimientos oficiales, que habían acudido a despachos de abogados y oficinas de la ONU o que estaban en albergues para migrantes, en los estados sureños de Chiapas y Tabasco y en el estado norteño de Coahuila. También se aplicó la encuesta en un centro guatemalteco de recepción para personas deportadas. Se encuestó a trescientos ochenta y cinco personas por medio de entrevistas individuales consistentes en responder a un cuestionario normalizado que se les leía.⁴ Muchas de estas personas describieron múltiples experiencias de entrada en México, que ascendieron a un total de 500 respuestas al cuestionario basadas en 500 episodios concretos de salida del propio país. Muchas personas migrantes y solicitantes de asilo cruzan por tierra a México más de una vez, lo que significa que la base de datos de esta encuesta se basó en cada experiencia de viaje a México. A veces, una persona entrevistada llenó varias encuestas, acerca de diferentes viajes a través de los años.

El 82% de las personas entrevistadas eran hombres, y el 17%, mujeres; el 1% no quisieron especificar su sexo, y 2 se identificaron como transgénero. El hecho de que los hombres estuvieran excesivamente representados es un reflejo del flujo migratorio indicado en las estadísticas oficiales, en el que las mujeres representan aproximadamente el 25% de las aprehensiones de migrantes irregulares llevadas a cabo en 2017.⁵ No obstante, estos datos oficiales no tienen en cuenta otras rutas, quizá más precarias o clandestinas, que las mujeres podrían verse obligadas a tomar, y cuesta encontrar evaluaciones precisas de migración encabezada por mujeres.

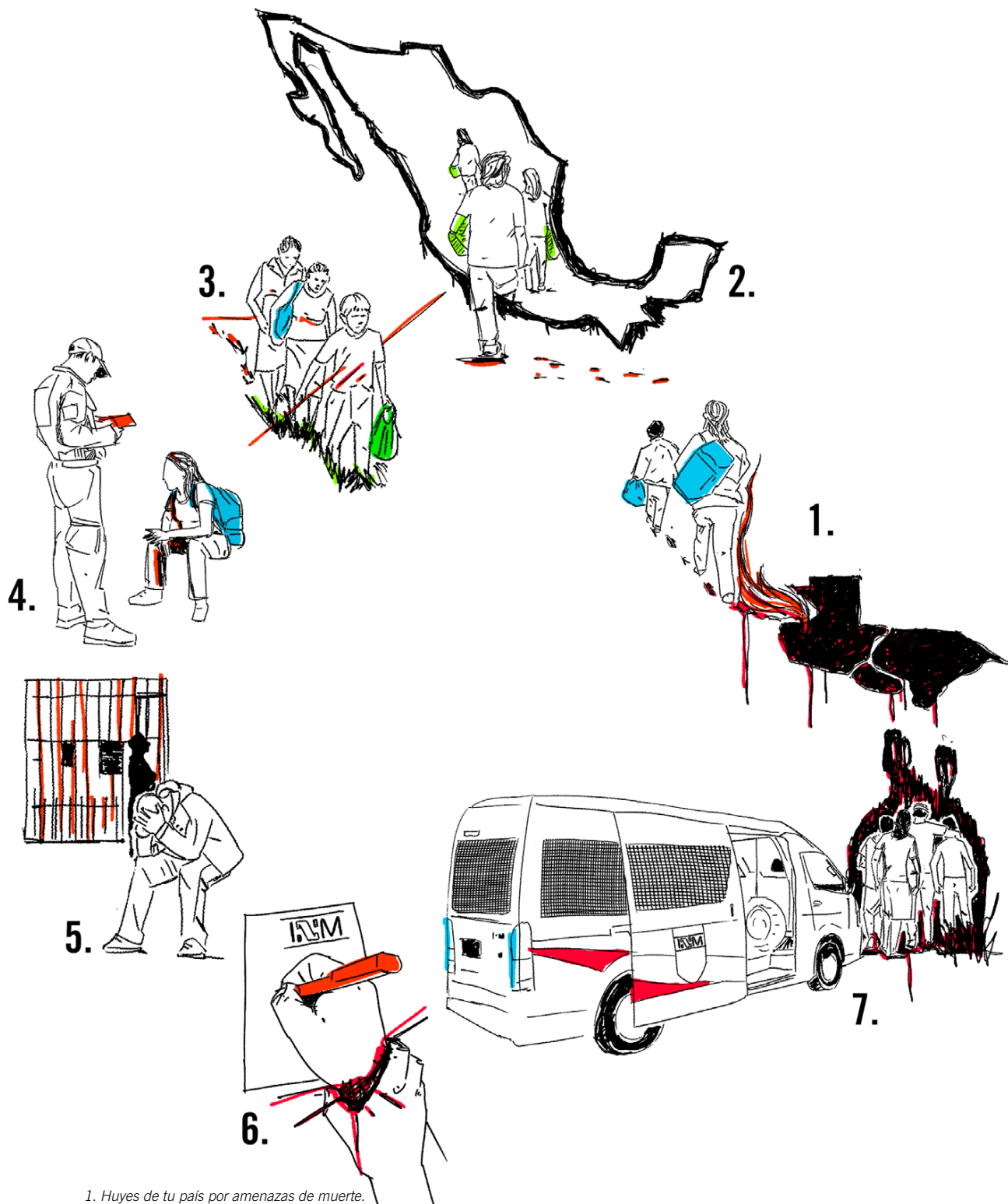
De las 500 respuestas a la encuesta recabadas por Amnistía Internacional, 297 eran de migrantes o solicitantes de asilo a quienes el INM había aprehendido en un determinado momento. El resto de las personas no habían sido aprehendidas por las autoridades mexicanas o habían sido aprehendidas por la Policía (116 respuestas), el Ejército (11 respuestas) o la Marina (4 respuestas). Más adelante se explican brevemente otros datos sobre la función de la Policía en la aprehensión de migrantes (en la mayoría de los casos ilegalmente), si bien el presente informe trata de la función de las autoridades migratorias. Las respuestas a la encuesta eran anónimas, y no se ofrecía a las personas entrevistadas nada que pudiera favorecer su caso particular por responder. El conjunto de datos reunido no constituye una muestra aleatoria de los 500.000 migrantes irregulares que se calcula que cruzan la frontera sur de México todos los años.⁶ Por ende, los porcentajes que se presentan en gráficas aquí, aunque indican tendencias más amplias, no son de una muestra estadística de los cientos de miles de personas que pasan por México al año. No obstante, los datos obtenidos con la encuesta ofrecen importante información sobre las prácticas habituales de las autoridades mexicanas a la hora de formular las recomendaciones de Amnistía Internacional.

4. De las 385 personas encuestadas, 208 eran de Honduras; 97, de El Salvador; 59, de Guatemala, y el resto de una serie de países más, a cada uno de los cuales correspondían menos de 5 casos.

5. De enero a noviembre de 2017, las mujeres representaron el 29% de las personas aprehendidas por el INM. Véase: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, Extranjeros Presentados y Devueltos, 2017 Cuadro 3.1.3: Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos. Consultado por última vez el XX de enero de 2018

6. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Factsheet – Mexico" febrero de 2017 - disponible en: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Mexico%20Fact%20Sheet%20-%20February%202017.pdf>

LA EXPERIENCIA HUMANA DE LA DEVOLUCIÓN



1. Huyes de tu país por amenazas de muerte.
2. Entrás a México sin documentos.
3. Con hambre y cansancio, viajas a pie o en bus.
4. Agentes migratorios del INM te detienen.
5. Te encierran sin explicarte tu derecho a pedir protección en México.
6. Te presionan para firmar un papel de deportación.
7. Te deportan a tu posible muerte.

IGNORADAS Y SIN PROTECCIÓN

LA MORTAL DEVOLUCIÓN DE PERSONAS CENTROAMERICANAS SOLICITANTES DE ASILO DESDE MÉXICO
Amnistía Internacional

2. PERSONAS QUE PASAN INADVERTIDAS: FALLAS EN LOS PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN

“Aquí no nos interesa la vida de ustedes. Aquí hacemos nuestro trabajo que es deportarlos a ustedes.”

Respuesta de un agente del INM a un hondureño de 27 años que expresó su temor a regresar a su país.⁷

El Instituto Nacional de Migración (INM) es el órgano del gobierno federal que se ocupa de regular las fronteras, los documentos de viaje y de residencia y el flujo de migrantes regulares e irregulares a través del país. El INM es responsable también de la aprehensión y deportación de migrantes irregulares. Perteneció a la Secretaría de Gobernación y tiene una plantilla de cerca de 6.000 personas.⁸ Los funcionarios del INM que tienen contacto directo con solicitantes de asilo pertenecen en general a dos categorías: la primera categoría se refiere a los y las agentes sobre el terreno responsables de una primera etapa de interceptación y aprehensiones con actividades en campo llevadas a cabo en lugares como carreteras y puestos de control; la segunda categoría se refiere a los funcionarios y las funcionarias asignados a los 54 centros de detención migratoria con que cuenta el INM en todo el país, llamados *Estaciones Migratorias* por las autoridades.

Amnistía Internacional analizó las 500 respuestas a la encuesta recibidas y encontró 120 testimonios que proporcionaban sólidos indicios de que había habido devolución, lo que suponía el 24% del conjunto total de respuestas y equivalía al 40% de las respuestas ofrecidas por las personas que habían sido detenidas concretamente por el INM. Estos testimonios eran de personas solicitantes de asilo o que habían expresado de manera específica temor por su vida en su país de origen y, a pesar de ello, habían sido ignoradas por el INM y deportadas a su país.

Estas deficiencias no son simplemente prácticas negligentes, sino que cada caso de devolución es una violación de derechos humanos, que puede costarles la vida a las personas que solicitan asilo. La experiencia práctica de una deportación ilegal o devolución supone el regreso por carretera de una persona solicitante de asilo a Guatemala, Honduras o El Salvador. Estos dos últimos países poseen extensiones limitadas de territorio donde las redes de las *maras* se extienden por casi todas las regiones. Los centros de deportación y los puntos de entrega de personas deportadas en las carreteras son lugares que a estas poderosas y violentas redes les resulta fácil localizar para desarrollar sus actividades y perseguir a personas deportadas de distintas partes del país.

7. Respuesta anónima a la encuesta de un hombre hondureño de 27 años a quien Amnistía Internacional entrevistó en la ciudad de Saltillo el 18 de septiembre de 2017

8. Según el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2017, el INM tiene 5.809 empleados en plantilla.



Amnistía Internacional entrevistó a Saúl sólo unos días antes de que lo asesinaran. [El asterisco junto a su nombre* indica que Amnistía Internacional ha cambiado éste para proteger su identidad.]
©Amnesty International/Encarni Pindado

SAÚL:* ASESINADO TRES SEMANAS DESPUÉS DE QUE EL INM LO DEPORTARA ILEGALMENTE A HONDURAS

Saúl trabajaba en el sector del transporte de Honduras como conductor de autobús. El ACNUR ha clasificado específicamente el sector del transporte como una de las cinco categorías concretas de perfiles en situación de riesgo en el contexto de la violencia generalizada de Honduras, dado el control que ejercen las *maras* por medio de extorsiones o “impuestos de guerra” a los conductores de autobuses. En noviembre de 2015 Saúl sufrió un ataque armado, en el que dos de sus hijos resultaron heridos de gravedad. Como temía por su vida, huyó a México y solicitó asilo. La COMAR le denegó el asilo por considerar que tenía opciones en materia de seguridad en su país, y el INM violó entonces el principio de no devolución deportándolo dentro del periodo de 15 días en que tenía legalmente derecho a recurrir la decisión. El equipo de investigación de Amnistía Internacional entrevistó a Saúl en Honduras en julio de 2016, tres semanas después de que lo deportaran. Expresó mucho temor por su vida, pues ya había sufrido un ataque en su casa a su regreso. Unos días más tarde, lo asesinaron.

El derecho interno dispone que los funcionarios del INM deben “detectar a los extranjeros que, derivado de las manifestaciones vertidas ante la autoridad migratoria o bien por su condición personal se pueda presumir que son posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición.”⁹ También les exige derivar a quienes expresen su intención de solicitar asilo a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).¹⁰ La ley y los reglamentos no distinguen entre las distintas categorías de funcionarios del INM en lo que respecta a esta obligación, pues deben cumplirla todos ellos, sean agentes sobre el terreno o funcionarios de centros de detención. Un representante del INM informó a Amnistía Internacional que, con independencia de que los funcionarios del INM lleven a cabo actividades de interceptación y aprehensiones en operaciones sobre el terreno o estén asignados a centros de detención migratoria, todos reciben formación uniforme sobre derechos humanos y derecho internacional de refugiados.¹¹ De hecho, las autoridades deberían ser capaces de identificar las necesidades de protección en escenarios diversos.¹²

9. Artículo 16 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

10. El artículo 21 de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria dispone: “Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría [de Gobernación, a la que la COMAR pertenece]. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.”

11. Entrevista de Amnistía Internacional con una delegación del INM en Chiapas, sur de México, 16 de agosto de 2017

12. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) establece que la “identificación de perfiles y referencia de casos puede llevarse a cabo en un punto de ingreso costero o en la frontera, en las instalaciones para recepción de grupos o en centros de detención”. Véase: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El Plan de los 10 puntos*, “Mecanismos para identificar perfiles y referir casos”, disponible en: http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf, p. 143.

2.1. LA PRIMERA ETAPA DE IDENTIFICACIÓN, POR LOS AGENTES SOBRE EL TERRENO DEL INM

“Me dijeron que ‘una vez detenido, ya valió madre y vas de vuelta a tu país’.”

Comentario de un hondureño¹³ que había huido de amenazas de muerte, al describir la respuesta que recibió de un agente sobre el terreno del INM cuando expresó su temor a regresar.

Los agentes sobre el terreno del INM suelen ser el primer contacto con las autoridades mexicanas para gran número de migrantes y solicitantes de asilo. No obstante, no muestran su nombre en sus uniformes oficiales, y en muchos casos actúan a modo de fuerza anónima, dedicada a aprehender a personas migrantes y solicitantes de asilo y entregarlas a centros de detención migratoria sin una evaluación individualizada de las circunstancias personales y necesidades de protección de cada una.

Amnistía Internacional analizó la conducta de los agentes sobre el terreno del INM y determinó que esta primera etapa de identificación durante la interceptación y aprehensión de migrantes presentaba deficiencias a la hora de detectar a las personas que solicitan asilo y actuar en consecuencia. Amnistía Internacional observó sólo 10 casos, de 297 personas aprehendidas por el INM, en los que los agentes sobre el terreno habían respondido de acuerdo con la ley, al explicar a quienes solicitaban asilo su derecho a pedir protección en México e informarlas del procedimiento al que podrían someterse en la COMAR. Aunque estos casos son prácticas prometedoras de las autoridades públicas, el hecho de que sean una minoría resulta sumamente preocupante y apunta a fallos graves y sistémicos del INM para cumplir con la ley y con las obligaciones internacionales de derechos humanos. En la gran mayoría de los casos, los agentes sobre el terreno del INM ignoraron o, en ocasiones, humillaron a las personas que solicitaban asilo en respuesta a sus expresiones de temor a regresar a su país.

Amnistía Internacional averiguó que el 69% de las personas que habían sido aprehendidas por el INM señalaban que el agente sobre el terreno jamás les preguntó las razones por las que habían abandonado su país. Fue así a pesar de que, según los Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad,¹² una de las preguntas preliminares que deben formularse a las personas migrantes en situación irregular es por qué han abandonado su país. Aunque esta es sólo una de una serie de preguntas que pueden formularse durante las primeras etapas de identificación de personas solicitantes de asilo y refugiadas y Amnistía Internacional recomienda preguntas más precisas,¹³ el hecho de que los agentes sobre el terreno no planteen siquiera estas preguntas básicas revela una falta de la debida observancia de su obligación jurídica de identificar a las personas que solicitan asilo. Muchas de las respuestas al cuestionario de Amnistía Internacional ponían de manifiesto que los agentes sobre el terreno del INM no permitían a las personas migrantes y solicitantes de asilo hablar, y se limitaban a darles órdenes a gritos y a subirlas a las camionetas.

Varias respuestas a la encuesta demostraron la indiferencia de los agentes sobre el terreno del INM ante los comentarios de quienes solicitaban asilo sobre su temor a regresar a su país, comentarios que por ley deben suscitar una respuesta del agente que informe a las autoridades de asilo de la intención de la persona de solicitar asilo.¹⁶ Varias respuestas a la encuesta de Amnistía Internacional revelaron una actitud irrespetuosa o burlona de los agentes del INM. Los agentes sobre el terreno del INM ignoraban de manera habitual las preocupaciones de las personas solicitantes de asilo y les decían

13. Respuesta a la encuesta en entrevista realizada a un hombre hondureño en Tapachula, estado de Chiapas, 14 de agosto de 2017

14. Estos alineamientos se acordaron en una reunión de la OIM, y el ACNUR sancionó el proceso de elaboración del documento en 2013: <http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/c.%20Lineamientos%20%202013.pdf> p. 21.

15. Véase el examen de Amnistía Internacional de los procedimientos de identificación en Italia: Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights, 3 de noviembre de 2016, Índice: EUR 30/5004/2016, pp. 34 y ss.

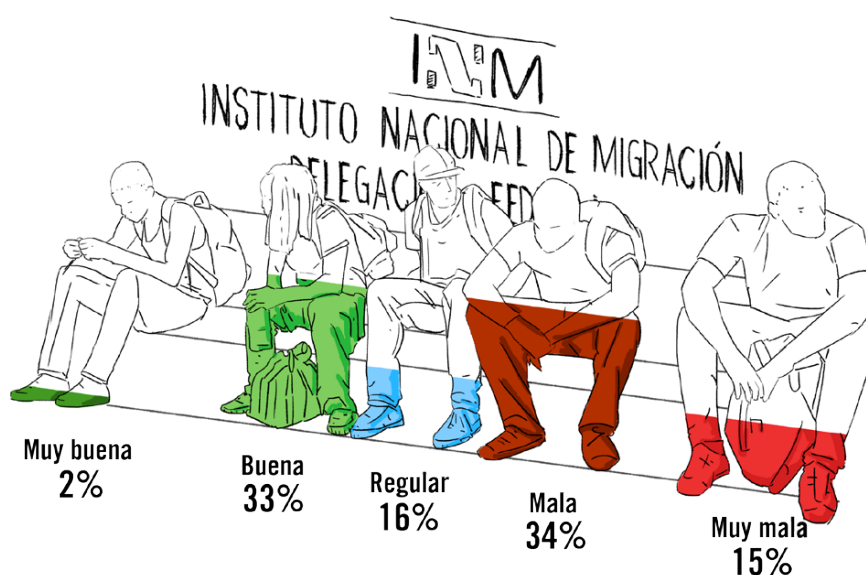
16. Op. cit. Véase nota al pie 9.

que no podían hacer nada, que hablaran con sus colegas cuando llegaran al centro de detención migratoria. Como se ve más adelante, esta respuesta es inadecuada, dado que en los procedimientos de los centros de detención migratoria tampoco se suele detectar a las personas solicitantes de asilo.

Una persona solicitante de asilo dijo a Amnistía Internacional: “Yo les pedí [a los funcionarios del INM] pedir refugio y me dijeron no había, que en México no les gustan los hondureños porque hacemos mucha maldad.” Otra persona migrante contó: “Los funcionarios saben que uno no sabe de sus derechos; dicen lo que quieren.”

¿CUÁL FUE LA ACTITUD DEL AGENTE EN CAMPO DEL INM CUANDO EXPRESASTE TUS RAZONES PARA NO QUERER REGRESAR A TU PAÍS?

(171 respuestas a esta pregunta)



2.2 PERSONAS QUE PASAN INADVERTIDAS: LA SEGUNDA ETAPA DE IDENTIFICACIÓN, EN LOS CENTROS DE DETENCIÓN

México tiene 54 centros de detención migratoria, muchos de los cuales son establecimientos con estrictas condiciones de control y seguridad, que recuerdan las de las prisiones.¹⁷ Estos centros de detención son la segunda etapa de tramitación a que se someten las personas migrantes en situación irregular y solicitantes de asilo y están administradas por una categoría distinta de funcionarios del INM, que entrevistan a las personas detenidas allí, elaboran un expediente del caso de cada una de ellas y determinan si tienen que ser deportadas, lo que en el caso de las que son centroamericanas supone subirlas a autobuses que salen de los centros de detención migratoria de la frontera sur de México. En el caso de las que solicitan asilo, la ley dispone que sean remitidas sin demora a la COMAR y se las proteja de la deportación.¹⁸

17. El relator especial de la ONU sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes señaló que, durante su visita a México en 2014, había recibido informes sobre palizas, amenazas, humillación e insultos sufridos por personas migrantes en centro de detención migratoria del país.

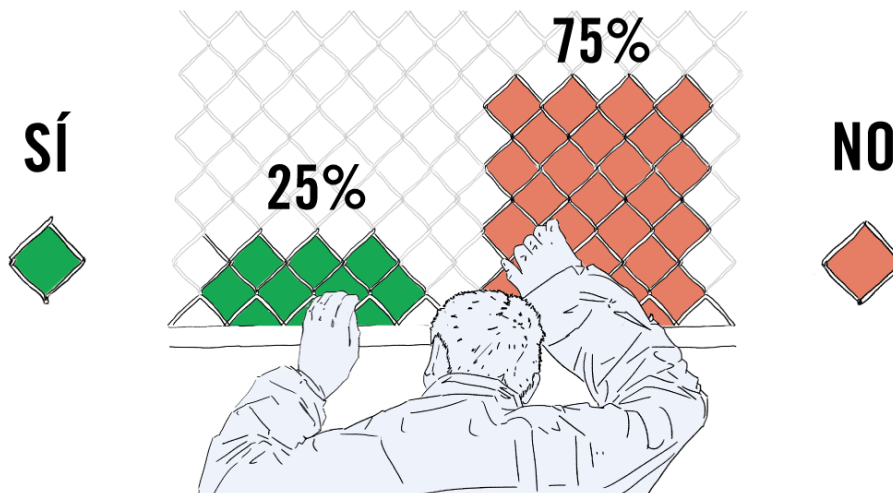
18. Op. cit., véase nota al pie 9.

El INM informó a Amnistía Internacional de que cada persona migrante o solicitante de asilo que entra en un centro de detención dispone de al menos una hora en la que se le entrevista individualmente y se le explican sus derechos.¹⁹ Sin embargo, sólo en 203 (68%) de las 297 respuestas de personas que habían pasado por centros de detención indicaron éstas a Amnistía Internacional que les habían hecho una entrevista al entrar. De las personas que dijeron que las habían entrevistado, el 57% afirmaron que la entrevista había durado menos de 10 minutos. El 35% dijeron que su entrevista había durado menos de 30 minutos, y sólo el 8% indicaron que había durado más de media hora. El ACNUR señala que el tiempo recomendado para hacer las entrevistas de identificación es de entre 30 minutos y unas cuantas horas por persona.²⁰

Los datos recopilados por Amnistía Internacional revelan un incumplimiento sistemático de la obligación de informar debidamente de sus derechos a las personas migrantes y solicitantes de asilo. Tal incumplimiento representa una violación de la ley por parte del INM, que tiene por objeto garantizar la debida protección a las personas solicitantes de asilo y proteger contra la devolución ilegal a las personas cuya vida corre peligro. Resulta sumamente preocupante que el 75% de las respuestas de personas que habían pasado por centros de detención señalaran que no habían sido informadas de su derecho a solicitar asilo en México.

¿LE FUE EXPLICADO EL DERECHO A PEDIR REFUGIO O ASILO?

(297 respuesta de personas que pasaron por estaciones migratorias)

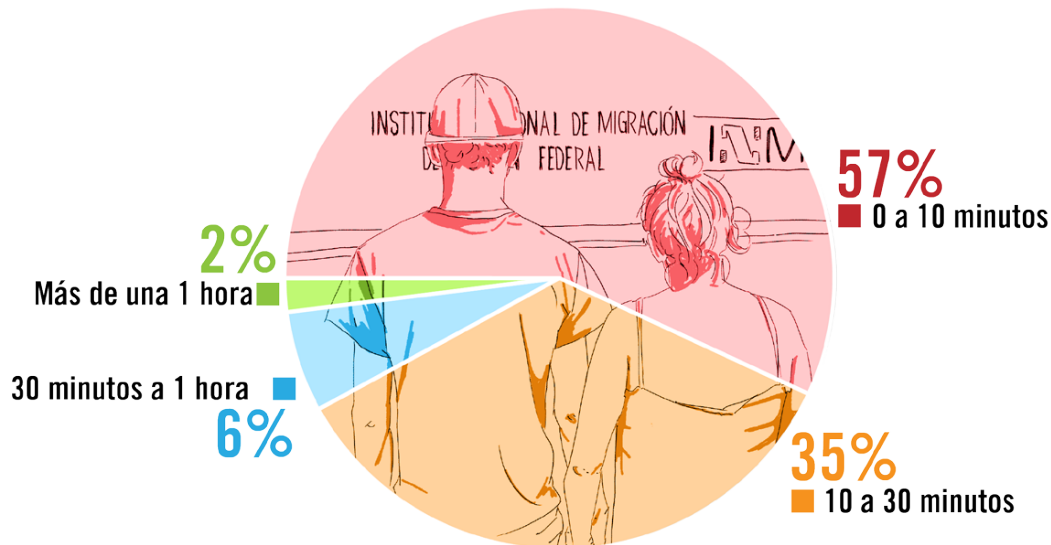


19. Representante de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM en una entrevista con Amnistía Internacional, Ciudad de México, 2 de mayo de 2017.

20. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, diciembre de 2016: El Plan de los 10 puntos, "Mecanismos para identificar perfiles y referir casos", disponible en: http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf, p. 143.

DURACIÓN DE LA ENTREVISTA EN ESTACIÓN MIGRATORIA

(Respuesta de 297 personas que pasaron por estaciones migratorias)



“No ha mejorado el INM en informar a la gente sobre el refugio. Les llega la información de boca en boca.”

Abogada que trabajaba en casos de asilo y migración en Chiapas, en el sur de México

También es preocupante el hecho de que, en numerosos casos, los agentes del INM dijeran a las personas solicitantes de asilo que su cónsul era la persona encargada de explicarles su derecho de asilo en México, con lo que indirectamente las presionaban para que se pusieran en contacto con las autoridades consulares de su país. La práctica internacional tiende a proteger a las personas solicitantes de asilo del contacto con las autoridades consulares de su país como forma de protección contra el riesgo de identificación, represalias y violaciones de derechos humanos a manos de agentes estatales.²¹

LE PUSIERON PEROS EN TRES CENTROS DE DETENCIÓN MIGRATORIA:

"La gente en la Estación Migratoria no me canalizaron bien. Me dijeron que sería mejor regresar a mi país [...]. Me pusieron muchos 'peros'. Dijeron que no había COMAR en ese estado entonces iba a tomar meses y mejor regresara a mi país. En principio estuve en la Estación Migratoria en [un estado del norte del país]. Desde ahí y desde el primer momento decía que quería refugio. Dijeron que no podían hacer nada. Llegando a la Estación Migratoria en la Ciudad de México, me dijo la licenciada 'yo no puedo hacer nada, ya estás en la lista para regresar a tu país'. ¡Fue hasta llegando a Tapachula y hablando con mi cónsul que pude pasar con la COMAR!"

Comentarios de una mujer salvadoreña entrevistada por Amnistía Internacional que pasó por tres centros de detención distintos: uno de un estado del norte de México [se ha omitido la ubicación para proteger la identidad de la mujer], otro de Ciudad de México y finalmente otro de Tapachula, Chiapas, en la frontera sur. En ninguno de ellos la informó el INM debidamente, y fue sólo por casualidad que su cónsul la informó del procedimiento de asilo.

21. El artículo 21 de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria de México dispone que los cónsules no deben ser informados de las solicitudes de asilo de sus ciudadanos, a menos que la persona dé su consentimiento expreso.

3. LIMBO LEGAL Y RETORNOS APRESURADOS

“Yo no puedo hacer nada, ya estás en la lista para deportación.”

Comentario de un funcionario del INM a un salvadoreño de 25 años que expresó temor por su vida en caso de ser devuelto a su país. El hombre dijo a Amnistía Internacional que los funcionarios del INM no le habían dejado leer sus papeles de retorno y se habían limitado a subirlo al autobús para deportarlo.²²

La respuesta por defecto del INM a las personas migrantes en situación irregular o solicitantes de asilo que llegan a México desde Centroamérica es la detención y devolución a su país de origen. El INM abre un expediente del caso de cada persona detenida, que adopta la forma de un procedimiento administrativo en el que se le conceden 15 días para presentar alegatos en su favor y buscar asistencia letrada.²³ Una vez completadas todas estas etapas o una vez que la persona firma un documento en el que se retracta de su intención de presentar alegatos en el plazo de 15 días, el INM prepara una resolución de cierre del expediente y pone a la persona migrante en situación irregular en una lista para que aborde un autobús con destino a su país de origen. El cónsul del país de origen comprueba los nombres de esta lista para verificar la identidad de cada persona.

3.1 DOCUMENTOS DE RETORNO ASISTIDO

Un alarmante aspecto del modo en que se aplica en la práctica el procedimiento administrativo migratorio es que uno de los primeros trámites que se siguen al abrir el expediente del caso consiste en pedir a la persona detenida que firme unos documentos de aceptación del “retorno asistido”²⁴ a su país y renuncia a su derecho a presentar alegatos en su favor en el plazo de 15 días estipulado en el procedimiento. Este es el proceso que se sigue por defecto en la primera entrevista o comparecencia de la persona migrante o solicitante de asilo ante un funcionario del INM en el centro de detención. Esta comparecencia tiene lugar en las primeras 24 horas a partir del momento en que la persona migrante o solicitante de asilo entra en el centro de detención, y es entonces cuando el funcionario del INM tiene por ley que explicarle completamente su derecho de asilo, entre otros. En la práctica, este proceso suele suponer que el funcionario del INM pide a la persona detenida que firme unos documentos, a menudo sin explicar su contenido. Es sumamente preocupante que la firma de

22. Respuestas anónimas a la encuesta de un salvadoreño que solicitaba asilo en México, entrevistado en Tapachula, estado de Chiapas, 8 de agosto de 2017.

23. El artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que en los procedimientos administrativos, cada parte en ellos debe recibir antes notificación mediante la presentación de un acta de la apertura del periodo de argumentos y respuestas. Sin embargo, en el procedimiento administrativo migratorio no se hace.

24. El “retorno asistido” alude a las deportaciones que no implican sanciones administrativas por volver a entrar en México, al contrario que las deportaciones oficiales, que tienen consecuencias punitivas si se vuelve a entrar.

documentos de retorno y la renuncia a importantísimos derechos procesales sean los trámites seguidos de manera automática en este proceso. En lugar de informar con detalle a las personas migrantes de las distintas vías de que disponen, incluida la solicitud de asilo, con lo que se permitiría a cada una tomar una decisión informada, lo habitual es pedirles que firmen documentos de “retorno asistido” que posibilitan, de hecho, su deportación. Puesto que la firma del documento de “retorno asistido” es un trámite que se sigue por defecto a la llegada al centro de detención migratoria, para no ser devueltas a su país las personas detenidas tienen que desistir activamente de su retorno, y sólo entonces se invertirá el proceso. Entre las razones para desdecirse del documento de “retorno asistido” figura la decisión de solicitar asilo o de entablar acciones judiciales para detener la deportación. Sin embargo, a muchas personas migrantes y solicitantes de asilo se les pide también que firmen un documento de renuncia a su derecho a presentar alegatos en su favor en el plazo de 15 días estipulado en el procedimiento.

“El oficial de la Estación Migratoria me dijo ‘si no firmas aquí (que era el papel de retorno), no te daremos comida, no te vas a poder bañar’, y que me iban a tratar como [si] no existía.”

Comentarios hechos a Amnistía Internacional por un joven hondureño de 23 años²⁵ acerca de su experiencia en el centro de detención de Acayucan, Veracruz, en 2017.

Según los testimonios recopilados por Amnistía Internacional, es muy frecuente que las personas solicitantes de asilo cuya vida corre peligro en Centroamérica sean presionadas para que firmen documentos de deportación de “retorno asistido”. Amnistía Internacional recibió numerosos testimonios de personas detenidas en centros de detención a las que se estaba metiendo prisa para que firmaran documentos de retorno asistido sin explicarles lo que eran, así como varios testimonios de personas que querían solicitar asilo, pero no les hacían caso y les decían que firmaran documentos de retorno. En algunos casos, los funcionarios del INM de los centros de detención migratoria eran violentos verbalmente con las personas solicitantes de asilo o incluso las presionaban para que firmaran documentos valiéndose de tácticas coercitivas. Estas muestras manifiestas de ilegalidad por parte de los funcionarios del INM son indicativas de una cultura institucional que posibilita incumplimientos sistemáticos del principio de no devolución.

“La señorita de INM me dijo ‘contigo ni hablar’. Se enojó conmigo porque no firmaba mi deportación.”

Comentarios de una mujer guatemalteca que había solicitado asilo pero tenía prohibido el acceso al procedimiento mientras siguiera en detención migratoria.

25. Entrevista anónima realizada para la encuesta en Saltillo, estado de Coahuila, 19 de septiembre de 2017

3.2 EL HECHO DE NO INFORMAR COMPLETAMENTE A LAS PERSONAS DEL EXPEDIENTE DE SU CASO

El hecho de que no se les proporcione jamás una copia de su documento de “retorno asistido” ni del expediente de su caso hace que las personas migrantes y solicitantes de asilo se vuelvan aún más vulnerables. Menoscaba su capacidad para entender el procedimiento a que son sometidas o para impugnar las decisiones tomadas sobre su caso. En el caso de los documentos de “retorno asistido”, un funcionario público firma junto la persona detenida cada uno de ellos. Al negar a los titulares de derechos una copia de estos documentos se les priva de toda posibilidad de resarcimiento por acciones arbitrarias o ilegales de las autoridades.

Una abogada que trabajaba sobre decenas de casos de personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en el estado de Chiapas dijo a Amnistía Internacional que incluso para ella era difícil acceder a los expedientes. El hecho de que también los representantes legales tengan que batallar para acceder a esa información menoscaba gravemente el derecho de las personas solicitantes de asilo a asistencia letrada efectiva.²⁶

3.3 DEFICIENCIAS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL INM

Además, los sistemas internos del INM posibilitan reiterados incumplimientos del principio de no devolución. En una entrevista con Amnistía Internacional, un delegado del INM del estado meridional de Chiapas²⁷ admitió que los registros informáticos internos del INM no tenían un campo en el registro individual de cada persona para indicar si era solicitante de asilo o no. Se trata de un descuido grave por parte del INM, el mismo organismo que es capaz de controlar un complejo sistema de biodatos, autorizaciones de viaje y permisos de entrada para el titular de cada pasaporte en su base de datos informatizada. El hecho de que no exista en las bases de datos del INM un sistema unificado que indique si una persona es o no solicitante de asilo resulta sumamente preocupante y abre la posibilidad de que estas poblaciones en situación de riesgo pasen inadvertidas. Amnistía Internacional ha recibido varios informes sobre solicitantes de asilo a quienes se deporta a pesar de estar pendiente un procedimiento de solicitud de asilo ante la COMAR. Igualmente, ha recibido varios informes acerca de agentes sobre el terreno del INM que aprehenden a solicitantes de asilo y les rompen el documento oficial de la COMAR. En este documento se pide específicamente al INM que se abstenga de deportar a la persona, a quien se identifica en él con su nombre y una fotografía.

26. De acuerdo con el artículo 8.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las personas sometidas a un procedimiento legal, como es el caso de las migrantes y solicitantes de asilo detenidas objeto de deportación, tienen derecho a ser oídas por una autoridad competente, a tener acceso gratuito a un representante legal y a un intérprete y a apelar contra la decisión que les afecta (incluidos la deportación o el “retorno asistido”).

27. Entrevista de Amnistía Internacional con una delegación del INM en Chiapas, sur de México, 16 de agosto de 2017



Emilia y unos de sus hijos menores
©Amnistía Internacional/Benjamín Alfaro Velázquez

EMILIA* Y SU FAMILIA: EN BÚSQUEDA DE SEGURIDAD Y UNA NUEVA VIDA EN MÉXICO TRAS HABER SIDO DEPORTADOS ANTERIORMENTE

Emilia huyó de El Salvador y llegó a México a finales de 2016, junto con sus siete hijos e hijas,²⁸ después de que la *mara* le matara en su país a otros dos hijos y a un hermano. Su hija adolescente también había sido atacada por la *mara*, así que la familia no pudo soportarlo más y huyó del país. Al llegar a México, su hija mayor se puso de parto y tuvo que ser llevada rápidamente un hospital para que diera a luz al primer nieto de Emilia, una niña. La familia alquiló una pequeña habitación en un hotel del sur de México durante los días siguientes, y poco después Emilia tuvo que volver en autobús al hospital para hacer el papeleo necesario para la vacunación de la recién nacida. De camino al hospital regional de Tapachula, estado de Chiapas, le dieron el alto en un puesto de control del INM, junto con su hijo adolescente, que la acompañaba. Emilia rogó a los agentes que no la devolvieran a El Salvador, donde corría peligro de muerte, y, llorando, les explicó que se dirigía al hospital para hacer el papeleo de su nieta recién nacida. Los agentes del INM ignoraron sus súplicas y la llevaron detenida junto con su hijo a un centro de detención cercano, donde los separaron y los deportaron al cabo de unos días. De pura suerte, al llegar a El Salvador Emilia encontró a su hijo y a una buena persona que les prestó algo de dinero para regresar en seguida a México. Ya en México, buscó al resto de la familia, y, todos juntos, estuvieron meses viviendo, hacinados, en una habitación de la frontera mientras esperaban el resultado de su solicitud de asilo. En abril de 2017 se concedió a Emilia y su familia protección internacional en México. A los pocos meses, la familia se las arregló para mudarse al norte de México, donde viven en la actualidad. Los hijos e hijas de Emilia van ahora al colegio, y su nieta ya camina. Su hija mayor trabaja en una tienda, y el mayor de los hijos ha conseguido trabajo en la agricultura. La familia dijo a Amnistía Internacional que se sienten seguros y a salvo.

28. Para la descripción completa de las amenazas y la persecución contra Emilia y su familia, véase: Amnistía Internacional, *Enfrentando muros: Violaciones de los derechos de solicitantes de asilo en Estados Unidos y México*, 15 de junio de 2017, AMR 01/6426/2017. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/6426/2017/es/>

4. MALOS TRATOS A MIGRANTES COMO PARTE DE LA MAQUINARIA DE DEPORTACIÓN

La respuesta casi automática de las autoridades federales a las personas migrantes en situación irregular consiste en aprehenderlas y entregarlas a los centros de detención migratoria. Como se ha explicado anteriormente, el INM es la autoridad que desempeña esta función, si bien la Ley de Migración prevé específicamente que la Policía Federal desempeñe una función auxiliar junto con el INM en las operaciones de verificación migratoria.²⁹ No obstante esta disposición, la participación de la Policía Federal debe ser en respuesta a una petición expresa del INM, por lo que la policía no puede aprehender sin más a migrantes en distintas partes del país como parte de sus funciones cotidianas.³⁰ Lamentablemente, son frecuentes las detenciones arbitrarias de migrantes irregulares y solicitantes de asilo practicadas por policía federal, estatal y municipal.

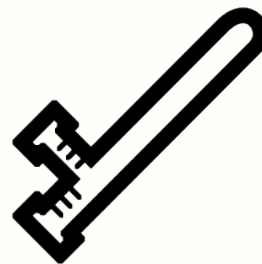
VIOLENCIA Y MALOS TRATOS POLICIALES

En el 68% de las 116 respuestas en que se describió una detención de la policía se calificaba el trato recibido de “malo” o “muy malo”.

La policía federal y municipal era la que más se mencionaba al describir aprehensiones que con mucha frecuencia comportaban robo y extorsión policial de las personas migrantes. En un limitado número de ocasiones, la policía había entregado a las personas migrantes a centros de detención migratoria.

En algunos testimonios se mencionaban tortura o malos tratos policiales: Una persona migrante contó a Amnistía Internacional:

"Me golpearon y me dieron choques eléctricos y me quitaron el dinero. Les hice ver mis derechos, pero con una pistola que traían en el cinturón me torturaron. Me estuvieron aplicando toques por 10 minutos."³¹



El trato de los agentes del INM no estaba tan mal considerado como el de la Policía en las respuestas a la encuesta de Amnistía Internacional. Aunque resulte prometedor señalarlo, el hecho de que el INM no estuviera tan pésimamente considerado como la Policía no significa que no haya motivo de preocupación.

29. La Ley de Migración de México dispone en su artículo 81: “Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto”.

30. La Ley de Migración de México dispone en su artículo 96: “Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria”.

31. Amnistía Internacional ha recibido varios informes sobre uso de pistolas Taser contra migrantes y solicitantes de asilo en todo México. Los informes se centran en el empleo de estos instrumentos por agentes federales, pero no queda claro en los testimonios si el INM también los utiliza.

Amnistía Internacional recibió varios informes sobre violaciones graves de derechos humanos cometidas por funcionarios del INM tanto durante aprehensiones como en los centros de detención. Un hombre hondureño³² contó a la organización que al entrar en México en el estado sureño de Tabasco, fue aprehendido por agentes del INM que lo ataron y lo golpearon con una pelota de tenis envuelta en un calcetín para no dejarle marcas en el cuerpo. Varias personas migrantes y solicitantes de asilo más mencionaron palizas y trato violento durante su aprehensión por agentes del INM, así como observaciones racistas y humillantes. Un joven hondureño dijo a Amnistía Internacional que un agente del INM le había propuesto dejarlo en libertad a cambio de favores sexuales.³³

Esta sucesión de malos tratos a solicitantes de asilo y migrantes se repite durante el tiempo de detención migratoria. Aunque varias personas migrantes y solicitantes de asilo dijeron a Amnistía Internacional que el trato en los centros de detención migratoria era “bueno”, diversas respuestas apuntaban a malos tratos. Además, Amnistía Internacional ha documentado varios casos de detención prolongada, durante meses e incluso hasta un año, incluida la reclusión de niños y niñas de corta edad y bebés en centros de detención. El Consejo Ciudadano del INM publicó recientemente un exhaustivo informe basado en visitas e inspecciones in situ de centros de detención migratoria, que pone de relieve el uso común de prácticas que menoscaban la salud física y mental de las personas detenidas y son contrarias a las normas internacionales que piden que no se detenga a las personas solicitantes de asilo.³⁴

Además, Amnistía Internacional ha recibido varios informes de profesionales del derecho y organizaciones de la sociedad civil sobre reclusión en régimen de aislamiento en “celdas de castigo” en centros de detención migratoria, donde se puede mantener a las personas detenidas durante semanas seguidas. En al menos tres testimonios, Amnistía Internacional fue informada por personas que habían estado detenidas de que las habían separado de las demás y las habían recluso en una pequeña celda con muy poca luz, donde pasaban todo el día, sin que pudieran estar con otras personas detenidas a la hora de las comidas. En dos casos, la razón de que la persona hubiera sido reclusa en una de estas celdas había sido una pelea o una riña en la que los guardias la acusaron de haber participado, y en el tercero la reclusión había sido la respuesta recibida por una mujer que había sufrido un episodio psicótico dentro del centro de detención.

Amnistía Internacional preguntó al INM sobre la utilización de estas celdas de reclusión en régimen de aislamiento. Tras negar al principio su existencia, los funcionarios admitieron que sus instalaciones sí permitían este tipo de segregación impuesta de determinadas personas.³⁵ Aunque en los centros de detención migratoria hay, sin duda, motivos de preocupación en materia de seguridad que pueden justificar la adopción de medidas disciplinarias limitadas, las condiciones registradas en estas “celdas de castigo” parecen desproporcionadas en relación con las normas internacionales sobre la privación de libertad y los derechos de las personas detenidas.³⁶ Además, es importante hacer hincapié en que las personas migrantes en situación irregular y solicitantes de asilo no han cometido ningún delito y no están detenidas por cargos penales, como ocurriría si estuvieran en prisiones.

32. Hombre hondureño entrevistado en una respuesta anónima a la encuesta en la ciudad de Saltillo, estado de Coahuila, 18 de septiembre de 2017.

33. Entrevista para la encuesta, respuesta anónima de un joven hondureño de 20 años entrevistado en Tenosique, estado de Tabasco, 29 de mayo de 2017.

34. 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*, julio de 2017.

35. Entrevista de Amnistía Internacional con una delegación del INM en Chiapas, sur de México, 16 de agosto de 2017.

36. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos prohíben la reclusión en régimen de aislamiento en una serie de circunstancias. Véase; https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_The_UN_Standard_Minimum_the_Nelson_Mandela_Rules-S.pdf

4.1 LA DETENCIÓN ARBITRARIA DE SOLICITANTES DE ASILO Y SU IMPACTO EN LA DEVOLUCIÓN

Las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas no deben sufrir ninguna restricción de su libertad u otros derechos (sea por detención o por las denominadas formas alternativas de detención) a menos que la restricción a) esté prescrita por ley, b) sea necesaria en las circunstancias específicas y c) sea proporcional al fin legítimo perseguido. En particular, toda medida, sea o no privativa de libertad, que restrinja los



El punto de entrada de hombres en una Estación Migratoria en el estado sureño de Chiapas
©Amnistía Internacional

derechos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas debe ser excepcional y estar basada en una valoración caso por caso de la situación personal de la persona en cuestión, incluidos su edad, antecedentes, necesidad de identificación y riesgo de fuga. Se debe proporcionar a la persona afectada una decisión razonada, en un idioma que entienda. Los niños y las niñas, tanto los no acompañados como los que migran con su familia, no deben ser detenidos jamás, pues la detención no es nunca en su interés superior.³⁷

En el caso de México, la decisión de detener a una persona migrante en situación irregular o solicitante de asilo está desprovista casi por completo de toda evaluación individualizada. La detención es la respuesta automática, y todas las personas migrantes en situación irregular aprendidas por el INM quedan detenidas, incluso si expresan su deseo de solicitar asilo. Esta respuesta va en contra del derecho internacional según el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que prohíbe la detención arbitraria.³⁸ Además, debido a las deficiencias del sistema de identificación examinadas anteriormente, las personas solicitantes de asilo acaban detenidas ilegalmente junto con las migrantes.

En virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, a los Estados no se les permite aplicar medidas punitivas a quienes solicitan asilo.³⁹ La detención de personas que solicitan asilo puede considerarse como una medida punitiva, que menoscaba su intención de pedir

37. Véase también: "UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context" (enero de 2017), donde se explica que nunca debe detenerse a menores con fines de inmigración, con independencia de su condición legal o migratoria o la de sus padres, y que la detención no es nunca en su interés superior: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

38. Asimismo, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria ha manifestado claramente que cuando la detención de inmigrantes irregulares es preceptiva, cualesquiera que sean sus circunstancias personales, viola la prohibición de la detención arbitraria del artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 9 del PIDCP. Véase el informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria sobre su visita a Reino Unido, E/CN.4/1999/63/Add.3, 18 de diciembre de 1998, párrafo 33.

39. Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, artículo 31. El texto completo de la Convención está disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>.

protección. En México, la posibilidad de ser detenidas ilegalmente lleva a menudo a las personas solicitantes de asilo a regresar a su país de origen a pesar de los riesgos que corren si lo hacen.

Podría haber una correlación entre los periodos de detención migratoria y la devolución de solicitantes de asilo desde México. De 49 personas que indicaron en sus respuestas que deseaban regresar a su país, 8 que habían sido aprehendidas por el INM dijeron que la razón de querer regresar era que no querían estar en detención migratoria. En el caso de Emilia* (véase el apartado 3), a pesar de que su vida corría grave peligro en El Salvador, dijo a Amnistía Internacional que no podía soportar estar encerrada y separada de su hijo en detención, así que decidió arriesgar la vida y firmar el documento de retorno asistido que la permitiría librarse de la detención, aunque al mismo tiempo arriesgaba su vida con la esperanza de quedar en libertad y reunirse con su hijo y su familia.

Este tipo de ejemplos demuestra que, en el caso de las personas solicitantes de asilo, las deficiencias de los procedimientos de identificación, sumadas a las del sistema de detención migratoria, acaban posibilitando más violaciones aún del principio de no devolución en México.

Una prometedora novedad que se ha producido en el INM es la implementación del Programa de Alternativas a la Detención desde agosto de 2016, gracias a un acuerdo entre la COMAR, el INM y ACNUR. Amnistía Internacional ha observado que se ha dejado en libertad a varias personas solicitantes de asilo en virtud de este programa, si bien sigue habiendo muchas deficiencias. Antes de agosto de 2016, las personas que presentaban su solicitud de asilo desde un centro de detención migratoria permanecían detenidas hasta tres meses, si no más. Desde finales de 2016, la mayoría de las personas que solicitan asilo en los centros de detención quedan en libertad en cuestión de semanas gracias al Programa de Alternativas a la Detención, que permite trasladarlas a refugios para migrantes administrados por organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, es preocupante que este programa no se haya institucionalizado ni publicado oficialmente y corra, por tanto, el riesgo de no ser más que un acto de buena fe que podría desaparecer en cualquier momento.

En 2016, el 24% de las solicitudes de asilo iniciadas ante la COMAR fueron abandonadas por los solicitantes antes de que terminara el procedimiento. El índice de abandono de solicitudes de asilo se había reducido al 16% para agosto de 2017, según cifras publicadas por la COMAR. Estas cifras demuestran que el hecho que no se detenga ya a las personas solicitantes de asilo durante largos periodos podría estar influyendo en su fidelidad al procedimiento de asilo en México y en sus posibilidades de conseguir protección en vez de ser devueltas a su país.

Calle cerca de Ciudad Hidalgo, en la frontera México - Guatemala
© Amnistía Internacional


5. RECOMENDACIONES

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

- Ordenar con urgencia una revisión de los procedimientos de identificación que aplica el Instituto Nacional de Migración (INM). Esta revisión debe tener por objeto:
 - garantizar que las personas migrantes en situación irregular que son aprehendidas y detenidas son informadas debidamente de su derecho a solicitar asilo en México;
 - garantizar su acceso sin restricciones a los procedimientos de asilo;
 - detener las prácticas ilegales de devolución (*refoulement*) y garantizar que son objeto de sanción administrativa.

AL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM):


- Realizar con urgencia una revisión de los procedimientos de identificación que aplica el INM. Esta revisión debe tener por objeto:
 - implementar un sistema proactivo de identificación que mejore el reconocimiento de posibles solicitantes de asilo en los primeros momentos de contacto con el INM;
 - garantizar que las personas migrantes en situación irregular que son aprehendidas y detenidas son informadas debidamente de su derecho a solicitar asilo en México;
 - garantizar su acceso sin restricciones a los procedimientos de asilo;
 - detener las prácticas ilegales de devolución (*refoulement*) y garantizar que son objeto de sanción administrativa.
- Mejorar las bases de datos y los procesos para la coordinación interna y garantizar que las personas solicitantes de asilo están identificadas con claridad en los registros oficiales para evitar descuidos que posibiliten deportaciones ilegales;
- Publicar e institucionalizar el Programa de Alternativas a la Detención en el Diario Oficial de la Federación.
- Proporcionar a las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas, y a sus representantes legales, una fotocopia completa de los documentos del expediente de su caso al entrar en un centro de detención, así como una copia de su documento de retorno asistido y de la resolución de su procedimiento administrativo migratorio.



**AMNISTÍA INTERNACIONAL
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL
DE DERECHOS HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS QUE
AFECTAN A UNA SOLA
PERSONA NOS AFECTAN A
TODAS LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS

 info@amnesty.org

 +44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN

 www.facebook.com/AmnestyGlobal

 @AmnestyOnline

IGNORADAS Y

SIN PROTECCIÓN

LA MORTAL DEVOLUCIÓN DE PERSONAS CENTROAMERICANAS SOLICITANTES DE ASILO DESDE MÉXICO

México está siendo testigo de una crisis oculta de refugiados que se desarrolla a sus puertas. Desde hace años, los ciudadanos y ciudadanas de Guatemala, Honduras y El Salvador que se marchan de su país, que anteriormente atravesaban México en búsqueda de oportunidades económicas, lo hacen porque temen por su vida y su libertad personal. En este informe se exponen los resultados de un cuestionario realizado por Amnistía Internacional con 500 respuestas de personas migrantes y solicitantes de asilo entrevistadas en su viaje a través de México. La información presentada demuestra que el gobierno mexicano incumple de manera habitual la obligación que le impone el derecho internacional de proteger a quienes necesitan protección internacional y viola reiteradamente el principio de no devolución (*non-refoulement*), pilar vinculante del derecho internacional, que prohíbe devolver a las personas a situaciones donde su vida esté amenazada.

Index: AMR 41/7602/2018

Enero 2018

amnesty.org

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

