

**LAS ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN,
UNA OPORTUNIDAD PARA LA NUEVA
ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO.**

International Detention Coalition

Human rights for detained refugees, asylum seekers and migrants

La Coalición Internacional contra la Detención (IDC, por sus siglas en inglés) es una red global, integrada por más de 400 organizaciones y personas de la sociedad civil que trabajan en más de 90 países a favor de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo afectadas por la detención migratoria.

IDC tiene 15 años brindando apoyo técnico a distintos gobiernos en todo el mundo, así como colaboración estrecha con organismos de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil. Hemos realizado diversas investigaciones a lo largo del mundo para identificar, describir y fortalecer las alternativas a la detención migratoria.¹

En México, IDC ha desarrollado investigaciones y brindado apoyo técnico al gobierno desde el año 2011, resumido en:

- Un diagnóstico solicitado por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos que analizaba el estado actual de la detención y la viabilidad legal para la ampliación de las alternativas;²
- Un Modelo Integral para la recepción y acogida comunitaria de niñas, niños y adolescentes no acompañados que evita su estancia en estaciones migratorias;³ y
- La coordinación para el desarrollo e implementación de un exitoso proyecto piloto para la canalización de niñas, niños y adolescentes de la estación migratoria a dos programas de la sociedad civil de cuidado alternativo, basados en el entorno comunitario, que inició en 2015.⁴

1. Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (Revised). (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), disponible en www.idcoalition.org

2. Coria, E., Bonnici, G., 2013, Dignidad sin Excepción: Alternativas a la detención Migratoria en México, Coalición Internacional contra la Detención, México, 2013.

3. Coria Marquez, E., Bonnici, G. y Martínez, V. Recepción y acogida comunitaria: Modelo para niñas, niños y adolescentes no acompañados en México, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

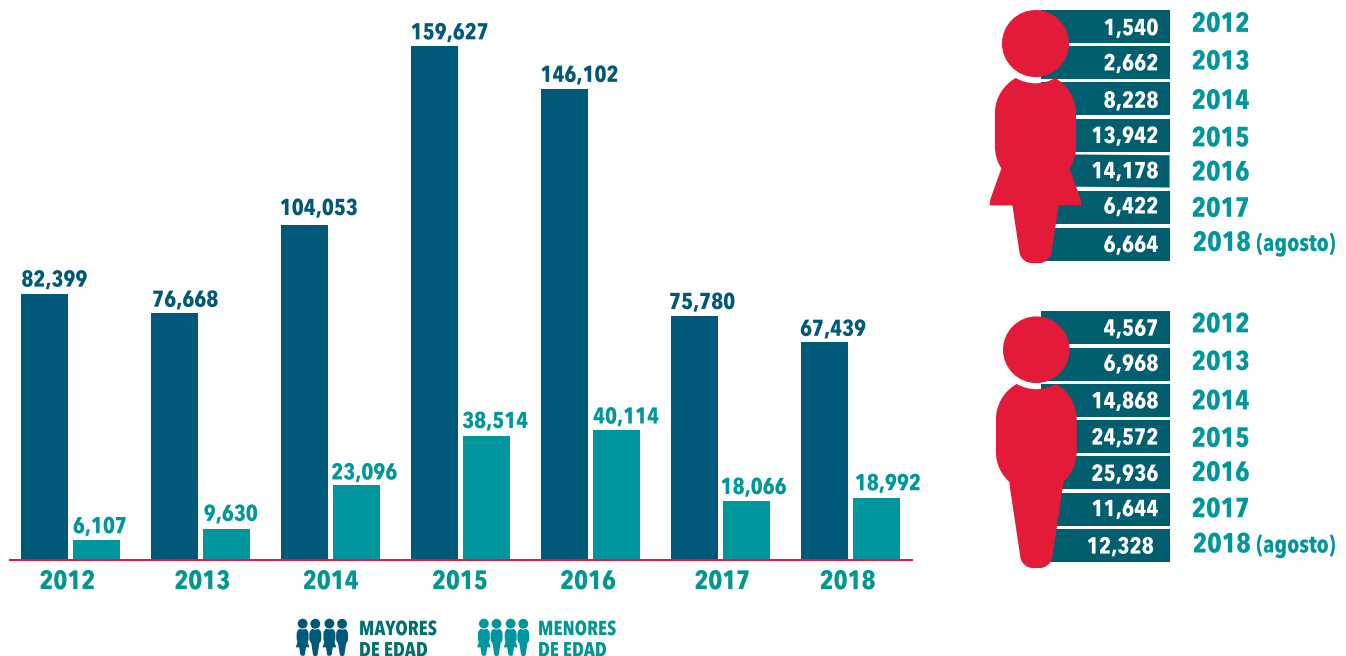
4. Consultar los documentos del Consejo Ciudadano del INM relacionados con el Programa Piloto de NNA, presentados en la 2da sesión ordinaria el 30 de junio del 2016 y disponibles en: <https://www.gob.mx/inm/documentos/segunda-sesion-ordinaria-cc-inm?idiom=es>

EL PROBLEMA

LA EXCESIVA E ILEGAL DETENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

- En 2017, más de 90,000 personas fueron detenidas en México por motivos migratorios.
- A pesar de que el marco legal mexicano lo prohíbe, más de **18,000** niñas, niños y adolescentes fueron privados de su libertad por motivos migratorios en el 2017.
- En México, alrededor de 6,000 niñas, niños y adolescentes fueron devueltos a su lugar de origen,⁵ sin una adecuada evaluación de su caso particular o posibles necesidades de protección.⁶
- México es el 2º país que detiene a más personas en toda la región de las Américas (después de EEUU) y cuenta con el centro de detención migratoria más grande de toda América Latina, con una capacidad para más de 900 personas.

Flujo de personas adultas y niñas, niños y adolescentes, detenidas en estaciones migratorias en México, 2012 - agosto 2018. Eventos.⁷



5. Secretaría de Gobernación, México, Unidad de Política Migratoria. 2017 *Boletín estadístico anual*. "Extranjeros presentados y devueltos." Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

6. En un estudio elaborado por ACNUR en 2014 se detectó que más de la mitad de NNA que se encontraban en EEUU tenían necesidades de protección internacional, esos NNA habían cruzado por México y no fueron identificados para acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

7. Gráfica propia con datos de la Unidad de Política Migratoria sobre eventos de personas extranjeras presentadas ante la autoridad migratoria, según grupos de edad y sexo, 2012-2018.

LA SOLUCIÓN:

EXISTEN ALTERNATIVAS AL USO DE LA DETENCIÓN MIGRATORIA INDISCRIMINADA E INNECESARIA

Muchos son los países que han buscado limitar el uso excesivo de la detención migratoria con soluciones más humanas y eficaces que la privación de la libertad. México es uno de ellos, al hacer uso de diversas “*alternativas a la detención*.” No existe una definición legal de las ‘alternativas a la detención’, sin embargo, el término se encuentra en varios instrumentos regionales e internacionales y alude a una estrategia que aborda la gobernanza migratoria desde un enfoque integral y pragmático, fundamentalmente distinto a aquél basado en la detención de personas.

IDC define las *alternativas a la detención* como: toda legislación, política o práctica debido a las cuales una persona no es detenida por razones de su situación migratoria.⁸ Las alternativas a la detención reconocen los derechos humanos de las personas, sin dejar de atender los fines legítimos que persiguen las políticas migratorias de los Estados. Así, las alternativas a la detención efectivas permiten que las personas den continuidad a sus procedimientos migratorios o de asilo, garantizando sus derechos a la libertad personal y libre movimiento. La eficacia de las alternativas dependerá tanto de las leyes y políticas como de los mecanismos y condiciones de recepción y apoyo para las personas en el entorno comunitario.

LA RESPONSABILIDAD ACTUAL:

MÉXICO ESTÁ COMPROMETIDO A LIMITAR EL USO DE LA DETENCIÓN MIGRATORIA Y A DESARROLLAR ALTERNATIVAS.

En fechas recientes México ha tenido un papel relevante en las negociaciones de un marco regional e internacional en materia de derechos humanos, incluyendo los compromisos sobre migración y asilo que encontramos en el Plan de Acción Brasil (2014), la Declaración de Nueva York (2016), la Declaración de Acción de San José (2016), el Pacto Mundial de Migración (2018) y el Pacto Mundial para Refugiados (2018). En todos ellos los países acordaron limitar el uso de la detención migratoria y desarrollar alternativas no privativas de la libertad, especialmente para niñas, niños, adolescentes y personas solicitantes de la condición de refugiado.

A esto se suman las recomendaciones para erradicar la detención de todas las personas en situación de vulnerabilidad, implementar la detención sólo como último recurso y desarrollar alternativas que han hecho a México distintos actores internacionales y regionales como el Comité de Trabajadores Migrantes y sus Familias, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

8. Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*. (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), disponible en www.idcoalition.org.

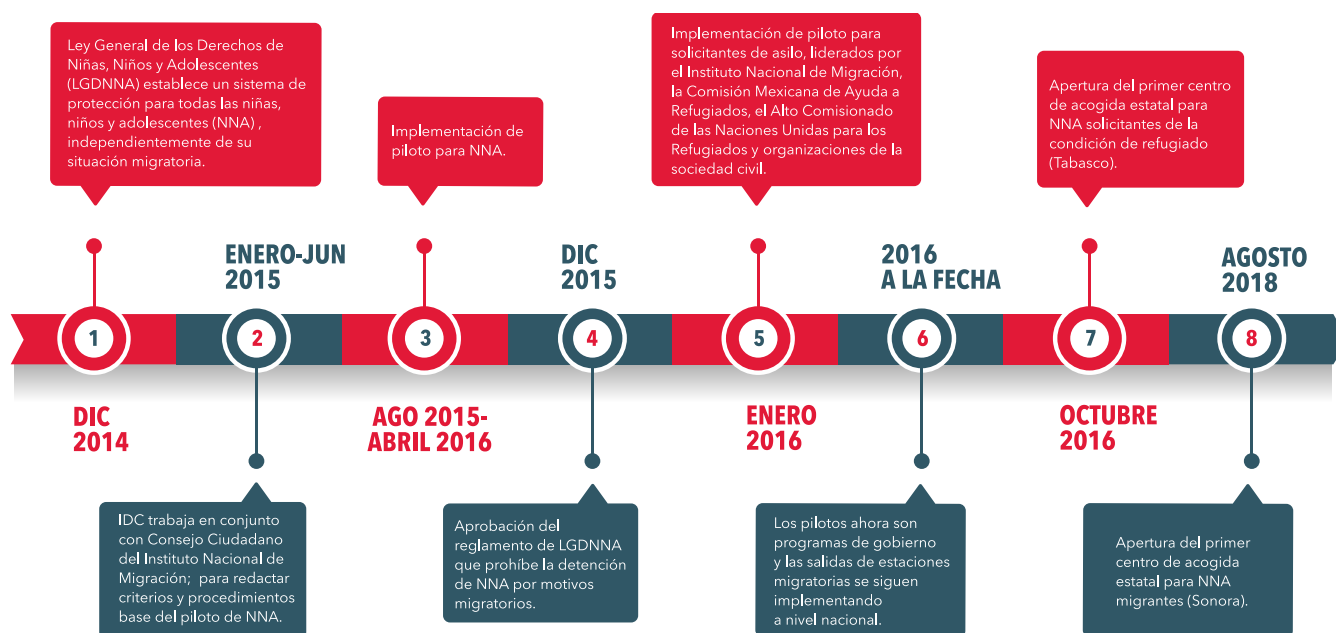
Uno de los avances más destacados del gobierno mexicano relacionados con limitar el uso de la detención migratoria en favor de alternativas basadas en la comunidad ha sido dirigido a grupos en situación de vulnerabilidad, e incluye los siguientes componentes principales:

- La adopción de un sistema nacional de protección a la niñez y normativas que prohíben directamente la detención migratoria de las niñas, niños y adolescentes (NNA).
- El desarrollo e implementación de criterios y procedimientos para implementar un pequeño pero exitoso piloto de alternativas a la detención para NNA no acompañados en la Ciudad de México.
- La liberación de personas solicitantes de la condición de refugiado a través de un piloto y ahora Programa de Salidas de Estaciones Migratorias (SEM), como parte de la política pública migratoria.
- El desarrollo de protocolos de actuación y guías para la identificación, atención y restitución de derechos de NNA.⁹
- El fortalecimiento y ampliación de esfuerzos de colaboración por parte de las autoridades federales y locales, así como organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil dirigidos a mejorar la capacidad, infraestructura y atención de centros de recepción para NNA migrantes y solicitantes de la condición de refugiado.

Estas iniciativas han aportado lecciones clave para el desarrollo e implementación de alternativas más eficaces.

9. Ver el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios, la Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes y su Caja de Herramientas; y el Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados.

Avances en México para limitar la detención migratoria y desarrollar alternativas.



RETOS Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ALTERNATIVAS

En todas las iniciativas fueron identificadas numerosas áreas de oportunidad que habrían elevado la efectividad de las mismas. Por ejemplo, a pesar del establecimiento del nuevo sistema de protección de la niñez y prohibición de la detención, la mayoría sigue siendo detenida en estaciones migratorias. Por falta de mecanismos claros de identificación, canalización y recepción, no ha sido posible que desde el primer contacto o detección de la situación migratoria irregular, tanto de la niñez acompañada como la no acompañada, sea referida a los actores competentes para poder iniciar y dar continuidad a su procedimiento migratorio o de asilo en libertad.¹⁰ Además, la falta de acceso a representación legal gratuita para todas las personas que son detenidas o se benefician de los programas de salida de las estaciones migratorias, y las deficiencias en la documentación migratoria para solicitantes de la condición de refugiado, son algunas de las muchas áreas de oportunidad que deben ser consideradas para la continuidad y el fortalecimiento de las alternativas.

Desde IDC, proponemos las siguientes prioridades y acciones, basadas en las oportunidades actuales para limitar el uso de la detención migratoria y fortalecer las alternativas, especialmente tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad:

10. International Detention Coalition, Global Nextgen Index (México), Melbourne, 2018. Disponible en <http://next-gen-index.org/wp/es/scorecards/mexico-2/>

PRIORIDADES Y ACCIONES PROPUESTAS

Desde IDC, proponemos las siguientes prioridades y acciones basadas en las oportunidades actuales para limitar el uso de la detención migratoria y fortalecer las alternativas, especialmente tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad.

PRIORIDAD 1:

ERRADICAR EL USO DE LA DETENCIÓN MIGRATORIA DE NIÑAS, NIÑOS, ADOLESCENTES Y SUS FAMILIARES

Acciones:

- **Desarrollar, promover e invertir en programas conjuntos, entre autoridades y sociedad civil, que garanticen la libertad de las NNA y sus familiares desde el momento de su detección, priorizando la evaluación y mejora continua de los programas, con el fin de conseguir el cambio estructural y la implementación real del reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en todo el territorio nacional.**

Acción a corto plazo. Conformar grupos de trabajo a nivel local con base en prácticas positivas existentes, así como el desarrollo de criterios de evaluación y aprendizaje común que no les coloque en estaciones migratorias o bajo la tutela del Instituto Nacional de Migración (INM).

- **Homologar los criterios y lineamientos internos para garantizar que las NNA (acompañados y no acompañados) y sus familiares cuenten con un documento de estancia regular a pocas horas de la detección de su situación migratoria irregular.**

Acción a corto plazo. Generar mecanismos de identificación y coordinación con el INM para emitir los documentos de estancia regular en primera instancia, incluso antes de que las procuradurías de protección a NNA emitan un plan de restitución de derechos, evitando la detención y deportación.

- **Desarrollar y apoyar programas de acompañamiento (gestión) de casos que faciliten el intercambio de información oportuna, el acceso a servicios sociales y el apoyo legal, y la participación de las NNA en la toma de decisiones**

Acción a corto plazo. Promover la conformación de un grupo nacional de gestores de casos que incluya por igual a funcionarios y actores de sociedad civil, con responsabilidades claras, designación de puntos de contacto y mecanismos de comunicación y seguimiento.

- **Identificar, fortalecer y priorizar el uso de las modalidades de acogimiento en la comunidad en lugar de las estaciones migratorias y módulos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a puertas cerradas, considerando todas las opciones de vivienda disponibles y apropiadas para el caso particular.**

Acción a corto plazo. Identificar las modalidades de acogida existentes en los diversos estados, priorizando la desinstitucionalización de NNA a través de opciones como vivienda propia o con familiares, familias de acogida, Centros de Asistencia Social a puertas abiertas, entre otros.

- **Aprobar las reformas necesarias para la armonización de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

Acción a corto plazo. Retomar el dictamen aprobado por el Senado (LXIII Legislatura) y la minuta turnada a la Cámara de Diputados, y continuar el proceso de armonización de otras disposiciones administrativas aplicables en la materia.

PRIORIDAD 2:

ASEGURAR QUE LA DETENCIÓN MIGRATORIA SEA UTILIZADA COMO ÚLTIMO RECURSO Y NUNCA PARA GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Acciones:

- **Institucionalizar los programas de alternativas a la detención que ya existen, fortaleciendo los procesos de identificación, canalización y gestión de casos.**

Acción a corto plazo. Desarrollar una descripción oficial de los programas, con rutas para su aplicación homologada, y firmar convenios de colaboración entre dependencias de gobierno, organismos internacionales y sociedad civil que coordinen la implementación de los programas de alternativas a la detención.

- **Ampliar el perfil para quienes acceden a las alternativas, de modo que permitan a más personas -no solo a niñas, niños y adolescentes y personas solicitantes de la condición de refugiado- dar continuidad a sus procedimientos de migración y asilo en libertad.**

Acción a corto plazo. Identificar perfiles de personas que no deberían estar en la estación migratoria ya sea porque presentan una situación de vulnerabilidad (víctimas de delitos, víctimas de trata, mujeres embarazadas, entre otros), o porque cuentan con las herramientas para dar continuidad a su procedimiento dentro de la comunidad (personas que llevan mucho tiempo viviendo en México, o cuentan con redes locales de apoyo).

- **Desarrollar, actualizar y fortalecer los mecanismos para una efectiva identificación de vulnerabilidades de las personas que ingresan por puntos fronterizos y de internación a territorio mexicano, que permitan canalizarlas a instancias adecuadas en lugar de ser trasladadas a las estaciones migratorias.**

Acción a corto plazo. Retomar el diálogo sobre la posible aplicación de la Herramienta para *Identificar la Vulnerabilidad*,¹¹ así como la revisión del Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM), y otras herramientas actuales con las que ya cuenta el gobierno mexicano.

- **Destinar y asignar prioritariamente los recursos públicos necesarios para la construcción y fortalecimiento de programas sociales y modalidades de alojamiento para personas migrantes y refugiadas; y reducir gradual y progresivamente el gasto público destinado a habilitar, mantener o sostener las estaciones migratorias.**

Acción a corto plazo. Incluir en los programas sociales la posibilidad de financiar organizaciones no gubernamentales que brinden servicios a beneficiarios de programas de alternativas a la detención.

11. ACNUR e IDC. 2016. *Herramienta para identificar la Vulnerabilidad*. ISBN 978-0-9924831-4-2 (electrónico). Disponible en: <https://idcoalition.org/publications/>

- **Aprobar las reformas legislativas y políticas necesarias para garantizar que la detención migratoria nunca sea utilizada para niñas, niños y adolescentes y personas en situación de vulnerabilidad, y para el resto sólo sea implementada como último recurso después de realizar una evaluación de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad caso por caso.**

Acción a corto plazo. Retomar el dictamen que se concluyó en abril del 2018 en la Comisión de Asuntos Migratorios de la LXIII Legislatura, relacionada con la modificación al artículo 111 de la Ley de Migración, entre otros.

- **Garantizar de forma gratuita la asesoría legal y la gestión o acompañamiento de casos de personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado beneficiarias de las alternativas a la detención.**

Acción a corto plazo. Crear un directorio de representantes legales y gestores de casos, tanto públicos como privados, y hacerlo accesible a la población, celebrando convenios de colaboración y destinando los recursos necesarios.

- **Facilitar a las dependencias de gobierno y organizaciones de sociedad civil que proveen apoyo y servicios encaminados a la garantía del derecho a la libertad de las personas migrantes, los recursos, información y coordinación necesarios para desarrollar un trabajo sostenible.**

Acción a corto plazo. Elaborar rutas de atención o flujogramas que detallen las responsabilidades de cada actor y la información de los casos que debe ser compartida entre ellos.

International Detention Coalition

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

Coalición Internacional contra la Detención (IDC)

<https://idcoalition.org/>

Twitter: @IDCAmericas | @IDCMonitor

Diana Martínez Medrano

Oficial de Programa para México y Centroamérica

dmartinez@idcoalition.org

Vanessa Martínez

Coordinadora Regional para las Américas

vmartinez@idcoalition.org