

## RESUMEN DE INFORME



(Foto: Adam Isacson)

## EL “MURO” ANTES DEL MURO

El aumento de medidas contra la migración en la frontera sur de México

Por: Maureen Meyer y Adam Isacson

DICIEMBRE DE 2019



# INTRODUCCIÓN

Andrés Manuel López Obrador llegó a la presidencia de México el 1 de diciembre de 2018 prometiendo un nuevo y más humano acercamiento a la migración de centroamericanos y otras personas que llegan a México para establecerse allí o viajar hacia los Estados Unidos. Abogó por una respuesta conjunta entre los gobiernos de Centroamérica, México y Estados Unidos para abordar los flujos migratorios—una respuesta basada en la idea de responsabilidades y acciones compartidas.

Sin embargo, las múltiples "caravanas" de migrantes que viajaron en grupos a través de México para llegar a Estados Unidos hicieron enfurecer al gobierno del Presidente Trump en los primeros meses de la presidencia de López Obrador. Cuando el número de familias y niños migrantes llegando a la frontera entre México y los Estados Unidos alcanzó un número récord, el gobierno estadounidense lanzó una campaña agresiva para presionar a México a hacer más para detener los flujos migratorios.

El aumento de la presión del gobierno de los Estados Unidos obligó al gobierno de López Obrador a dejar en segundo plano sus metas más elevadas de abordar las causas fundamentales de la migración. El gobierno mexicano cambió su enfoque hacia la detención y, en la mayoría de los casos, la deportación rápida del mayor número posible de migrantes a fin de alcanzar una meta indefinida por parte de los Estados Unidos.

En agosto de 2019, personal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) viajó a la frontera sur de México para conocer los impactos del aumento del control migratorio en esa zona y para entender las tendencias de los flujos migratorios y las solicitudes de asilo durante el último año. Para hacer esto, visitamos los cruces fronterizos y los puntos de control migratorio, y llevamos a cabo entrevistas con personas defensoras de derechos humanos, trabajadores de refugios, académicos, funcionarios gubernamentales y representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Este informe detalla nuestros hallazgos. Evaluamos las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para aumentar las operaciones de control migratorio desde junio de 2019, después de que el gobierno de Trump amenazó con imponer aranceles a los productos mexicanos en respuesta al aumento de los flujos migratorios en la frontera entre los Estados Unidos y México. Esto incluye una evaluación de cómo el despliegue de la nueva Guardia Nacional de México ha impactado los flujos migratorios y el acceso al asilo en la frontera sur.

En particular, analizamos cómo el despliegue de la Guardia Nacional ha llevado a los migrantes a viajar por zonas más remotas donde es más probable que sean víctimas de grupos delictivos, y cómo los traficantes de personas ("coyotes") se están adaptando a este nuevo cambio. El informe examina más a fondo cómo este control migratorio ha desbordado las estaciones migratorias y acentuado la preocupación por la revisión inadecuada de posibles solicitantes de asilo al tiempo que también ha dado lugar a un rápido incremento de las solicitudes de asilo en México.

# INTRODUCCIÓN

Finalmente, el informe examina cómo la asistencia de Estados Unidos ha apoyado los esfuerzos de control migratorio y de seguridad fronteriza de México a lo largo de su frontera sur.

La sección final del informe ofrece recomendaciones sobre cómo el gobierno mexicano puede trabajar para garantizar la seguridad y el bienestar de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, y erradicar cualquier tipo de corrupción y abuso relacionado con las fuerzas de seguridad y los agentes de migración que interactúan con estas poblaciones vulnerables. También ofrece recomendaciones sobre cómo el gobierno de los Estados Unidos puede apoyar estos esfuerzos, a la vez que mantiene sus propios compromisos nacionales e internacionales con los solicitantes de asilo.

# HALLAZGOS

- **México intensificó drásticamente el control migratorio después de que el gobierno de Trump amenazó con imponer aranceles a los productos mexicanos en junio de 2019.** Como resultado de estas medidas contra la migración, las detenciones de migrantes por parte de las autoridades mexicanas se dispararon en junio y julio, a más del triple del número de detenciones en el mismo período en 2018. México detuvo a 31,416 migrantes en junio, el total mensual más alto de todos los datos disponibles públicamente desde 2001.
- **El despliegue de la Guardia Nacional de México para ayudar con el control migratorio en la frontera sur mexicana plantea preocupaciones sobre los derechos humanos.** El gobierno mexicano ha desplegado a casi 12,000 miembros de su recién creada Guardia Nacional en la región fronteriza sur de su territorio como parte de su acuerdo con los Estados Unidos para aumentar sus esfuerzos de control migratorio. La gran mayoría de estos guardias son soldados en activo o policías militares, muchos de los cuales solo han sido reasignados temporalmente para ayudar con el control migratorio. Esto genera dudas sobre si los guardias—la mayoría de los cuales ha recibido principalmente entrenamiento militar—han recibido capacitación adecuada en materia de derechos humanos o instrucciones para interactuar con poblaciones vulnerables.
- **Una oleada de solicitantes de asilo en México ha puesto al organismo de refugiados del país al borde del colapso, y el gobierno mexicano aún no ha asignado recursos sustanciales para fortalecer sus capacidades.** Con sólo tres oficinas principales en todo el país, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) carece de recursos y personal suficientes. En los primeros 11 meses del año, la COMAR recibió casi 67,000 solicitudes de asilo, más del doble de lo que recibió en todo el 2018. A pesar de esta realidad, el presupuesto de la COMAR para 2020 es de apenas USD\$2.35 millones. La capacidad del organismo para tramitar eficazmente las solicitudes de asilo depende del apoyo de ACNUR, cuyo presupuesto operativo para México en 2019 es más de 25 veces superior al de la COMAR, ascendiendo a unos USD\$60 millones.
- **El gran aumento de las detenciones de migrantes en México ha dejado a la mayoría de las estaciones migratorias operando por encima de su capacidad.** En agosto, las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración (INM) albergaban en promedio a un 61 por ciento más de su capacidad y algunos de ellos tenían un excedente del 300 por ciento. La mayoría carece de instalaciones sanitarias adecuadas, atención médica y acceso a alimentos. A pesar de las preocupaciones generalizadas sobre el hacinamiento, las malas condiciones de salud y las denuncias de maltrato, el gobierno mexicano sigue restringiendo el monitoreo independiente de las condiciones de las estaciones migratorias.

# HALLAZGOS

- **Los delitos contra migrantes en la zona fronteriza del sur de México continúan sin disminuir, y casi la totalidad de estos delitos quedan impunes.** Las personas migrantes que transitan por el sur de México siguen sufriendo asaltos, robos, violaciones y secuestros a manos del crimen organizado o delincuentes comunes. La mayoría de quienes trabajan en los albergues y personas defensoras de derechos humanos que entrevistamos nos dijeron que el problema, si bien se encontraba en niveles graves, no empeoró entre 2018 y 2019. Sin embargo, las personas defensoras de derechos de migrantes en Tenosique, Tabasco, informaron un aumento alarmante en los delitos graves contra migrantes, como la violencia sexual y los secuestros brutales. Las casas de migrantes y organizaciones que apoyan a las víctimas que han presentado denuncias penales ante los ministerios públicos informaron que los fiscales han adoptado pocas medidas para investigar estos delitos o combatir estas tendencias delictivas.
- **Los Estados Unidos continúa prestando asistencia a México para ayudar a reforzar su frontera sur y para aumentar su capacidad para procesar y recibir solicitantes de asilo.** El gobierno de los Estados Unidos ha financiado la construcción de torres de comunicaciones en el sur de México, así como la instalación de equipos biométricos en las 52 estaciones migratorias y estancias provisionales de México. Aunque el apoyo estadounidense a los esfuerzos de seguridad de México continúa, el gobierno de los Estados Unidos aún tiene que determinar con México si proporcionará algún apoyo directo a la Guardia Nacional y cómo lo hará. Además, el gobierno de los Estados Unidos continúa apoyando los esfuerzos para fortalecer el sistema de asilo de México a través del suministro de fondos al ACNUR.

# CONCLUSIONES

Más de un millón de personas migrantes y solicitantes de asilo fueron detenidas por las autoridades estadounidenses o mexicanas en el año fiscal 2019. Cientos de miles de estas personas huyeron de la violencia endémica y la persecución en sus países de origen, mientras que otras trataron de escapar de la pobreza desgarradora que ha dificultado su capacidad de cubrir incluso sus necesidades más básicas.

En lugar de buscar medidas políticas sólidas para hacer frente a este flujo mixto de personas, el gobierno de Trump recortó la ayuda a Centroamérica, puso casi fin a la posibilidad de acceder al asilo en la frontera entre los Estados Unidos y México, e intimidó a México y Centroamérica para que aceptaran programas que les externalizan las obligaciones de protección internacional de los Estados Unidos.

A partir de 2020, es probable que el gobierno de Trump siga aplicando políticas que limiten aún más el acceso al asilo en los Estados Unidos y restrinjan la migración legal. El futuro del programa “Quédate en México” y otros programas que probablemente violen las leyes estadounidenses y el derecho internacional dependerá de la acción del Congreso y los tribunales estadounidenses: el Congreso tiene el poder de quitar el financiamiento a estas políticas, y los tribunales pueden bloquear su continuidad.

Mientras tanto, el impacto del intento del gobierno de Trump de poner fin al acceso al asilo en la frontera entre México y los Estados Unidos se está sintiendo más intensamente por los migrantes viajando por México. Lejos de las declaraciones de campaña de López Obrador de tolerancia cero para los abusos contra las personas migrantes y de ser un país acogedor, su gobierno ha seguido los pasos de su predecesor, Enrique Peña Nieto, y ha vuelto a tomar medidas enérgicas contra las personas migrantes y solicitantes de asilo que viajan por el país.

Si bien la atención reciente se ha centrado en la creciente crisis humanitaria en las ciudades fronterizas del norte de México como resultado del programa Quédate en México, hay otra crisis en el sur de México, con miles de personas migrantes varadas en las ciudades fronterizas y donde las personas migrantes que todavía intentan viajar al norte son con frecuencia objeto de delitos y abusos. Quienes deciden solicitar asilo en México se enfrentan a un sistema que carece de personal y recursos suficientes y que no ha sido una prioridad para el gobierno mexicano. En este sistema, los retrasos significan meses de espera en condiciones precarias.

Para llegar a ser un país que defienda efectivamente los derechos de sus ciudadanos en el extranjero, el gobierno mexicano también debe trabajar para garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en su propio territorio. Los Estados Unidos debe apoyar a México en estos esfuerzos, manteniendo al mismo tiempo su propia responsabilidad nacional e internacional de brindar protección a las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

# RECOMENDACIONES

## PARA EL GOBIERNO MEXICANO:

- **El gobierno mexicano debe proporcionar a la COMAR los fondos y recursos humanos necesarios para mejorar su capacidad de recibir y procesar solicitudes.** El gobierno de López Obrador debe comprometer sus propios recursos para reforzar su agencia de refugiados; no puede confiar solo en el apoyo del ACNUR. Las solicitudes de asilo se duplicaron entre 2018 y 2019, y probablemente aumentarán aún más en 2020. Si se compara el presupuesto de COMAR para 2019 con la cantidad de solicitudes de asilo que recibió en los primeros 11 meses del año, se puede ver que el gobierno mexicano gastó un promedio de solo USD\$22 en cada solicitud que procesó este año. En este contexto, el gobierno mexicano debería continuar aumentando drásticamente el presupuesto de la COMAR.
- **El INM debe fortalecer sus protocolos para garantizar que sus agentes evalúen adecuadamente las posibles necesidades de protección de las personas migrantes.** Los agentes del INM a menudo no cumplen con su obligación de garantizar que los migrantes detenidos entiendan que tienen derecho a buscar asilo en México. El INM debe adoptar protocolos que garanticen que todos los posibles solicitantes de asilo sean examinados adecuadamente y sean claramente informados de sus derechos en México. Además, el INM debería otorgar a las organizaciones de la sociedad civil y a los abogados un mayor acceso a los centros de detención para poder brindar asistencia legal a quienes deseen solicitar asilo.
- **El INM debe abordar las condiciones terribles en muchas de sus estaciones migratorias y estancias provisionales.** El INM debe continuar con sus esfuerzos para mejorar las condiciones dentro de las estaciones migratorias. Al hacerlo, debe seguir las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Consejo Ciudadano del INM. Estas recomendaciones establecen estrategias claras sobre cómo reducir el hacinamiento, garantizar el acceso adecuado a la alimentación, la atención médica y otros servicios básicos, y brindar protección adecuada a los grupos vulnerables. Además, el INM debe seguir la Ley General de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes de México que prohíbe la detención de niños migrantes. El INM también debe establecer un sistema ordenado dentro de las estaciones migratorias que permita a los migrantes detenidos presentar denuncias penales por los delitos y violaciones de derechos humanos que han sufrido en México. Finalmente, la agencia debería ampliar los programas de alternativas a la detención para que la detención se convierta en la excepción, en lugar de la norma.



# RECOMENDACIONES

- **Las agencias involucradas en la aplicación de la ley migratoria deben fortalecer sus unidades de asuntos internos para garantizar fuertes medidas de supervisión y rendición de cuentas.** Durante el primer semestre de 2019, mientras Tonatiuh Guillén era comisionado del INM, se purgó a unos 500 funcionarios del Instituto por actos de corrupción. El nuevo comisionado, Francisco Garduño, se comprometió a continuar con estos esfuerzos cuando llegó al puesto. Parte de esta iniciativa debe centrarse en garantizar que el INM fortalezca la supervisión de sus agentes, incluido el establecimiento de una unidad de asuntos internos para investigar posibles actos criminales y casos graves de mala conducta. Del mismo modo, la Guardia Nacional debe hacer pleno uso de su propia unidad de asuntos internos para investigar cualquier acusación de conducta indebida contra personas migrantes cometida por miembros de esta nueva fuerza.
- **Las fiscalías deben investigar de manera rápida y efectiva los delitos y las violaciones a los derechos humanos cometidas contra las personas migrantes y solicitantes de asilo.** Los ministerios públicos a nivel federal y estatal deben facilitar la denuncia de delitos contra migrantes. Los fiscales deben realizar visitas periódicas a casas de migrantes y organizaciones de derechos humanos para recibir denuncias sobre delitos, y el gobierno mexicano debe establecer nuevas oficinas de fiscalías especializadas en zonas donde hay un elevado número de delitos contra personas migrantes. Además, las unidades de asuntos internos deben investigar de inmediato a cualquier funcionario que solicite sobornos a los migrantes a cambio de investigar los crímenes que han denunciado. Finalmente, los gobiernos estatales y federal deberían garantizar que las fiscalías cuentan con todos los recursos financieros y humanos que necesitan para investigar los delitos contra migrantes.
- **El gobierno mexicano debe desarrollar un plan para retirar a la Guardia Nacional de los esfuerzos de control migratorio.** El gobierno de López Obrador creó la Guardia Nacional como una fuerza encargada de garantizar la seguridad pública en el país, pero en su forma actual, es una fuerza de seguridad dirigida por militares, cuyo personal está compuesto en gran medida por miembros de las fuerzas armadas. Como hemos repetido en múltiples informes sobre la frontera sur de México, no creemos que los militares, independientemente del uniforme que lleven, deban desempeñar un papel en las misiones de seguridad ciudadana y control de la migración, dados los riesgos de poner al personal militar en un contacto regular con ciudadanos y poblaciones vulnerables. Mientras la Guardia Nacional esté desplegada, el gobierno mexicano debe asegurarse de que todas las acusaciones de abuso y violaciones de los derechos humanos sean investigadas de inmediato y de que los responsables sean sancionados. Cualquier apoyo de los Estados Unidos a la Guardia Nacional debe limitarse a mejorar el profesionalismo y la rendición de cuentas de la misma, incluidos los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos.

# RECOMENDACIONES

## PARA EL GOBIERNO ESTADOUNIDENSE:

- **El gobierno de los Estados Unidos debe continuar proporcionando fondos sólidos para apoyar el trabajo del ACNUR en México.** El ACNUR continúa brindando un apoyo crítico para aumentar la capacidad técnica de la COMAR. También brinda asistencia importante a las organizaciones de la sociedad civil y las casas de migrantes que apoyan a los solicitantes de asilo y refugiados. Si bien el gobierno mexicano necesita comprometer más de sus propios fondos para fortalecer la COMAR, el gobierno estadounidense puede brindar un apoyo importante a través de apoyo adicional al ACNUR.
- **El gobierno de los Estados Unidos debe contribuir a los esfuerzos para hacer de Centroamérica un lugar del que la gente no necesite huir. Reducir la asistencia a los países del Triángulo del Norte es contraproducente.** La única manera de abordar los desafíos que enfrenta la región es con estrategias sostenibles a largo plazo que reconozcan las realidades en los países y que acompañe la asistencia con apoyo político. El gobierno de los Estados Unidos debe reforzar los esfuerzos para fortalecer el estado de derecho y combatir la corrupción en Centroamérica. La asistencia debe centrarse en los esfuerzos para reducir la violencia, fortalecer la aplicación de la ley y la procuración de justicia, combatir la corrupción, y aumentar la rendición de cuentas y la transparencia. También debe apoyar programas de creación de empleo y capacitación laboral. Cualquier ayuda a las agencias gubernamentales centroamericanas debería estar condicionada a un progreso demostrable en las reformas que tanto se necesitan en la región.



## **SOBRE WOLA**

WOLA es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Nuestra visión es lograr un continente en el cual las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

## **SOBRE LOS AUTORES**

Maureen Meyer es Directora para México y Derechos de Migrantes de WOLA. Adam Isacson es Director para Veeduría de Defensa de WOLA. Gina Hinojosa, Asociada de Programas en WOLA, contribuyó a la edición y el diseño del informe.

## **RECONOCIMIENTOS**

WOLA desea agradecer al personal de las siguientes organizaciones de derechos humanos, casas de migrantes e investigadores, que fueron muy generosos con su tiempo durante nuestra investigación de campo:

- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (Tapachula, Chiapas)
- Albergue Diocesano Belen (Tapachula, Chiapas)
- El Colegio de la Frontera Sur, ECOSUR (Tapachula, Chiapas)
- Servicio Jesuita a Migrantes (Frontera Comalapa, Chiapas)
- La 72 Hogar-Refugio para Personas Migrantes (Tenosique, Tabasco)
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (Ciudad de México)
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (oficinas en la Ciudad de México, Tapachula y Tenosique)

También agradecemos a los representantes de las siguientes agencias gubernamentales que se reunieron con nosotros:

- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR (oficina en Tapachula)
- Dirección de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas del gobierno municipal de Ciudad Hidalgo (Ciudad Hidalgo, Michoacán)
- Embajada de Estados Unidos en México (Ciudad de México)

Los autores agradecen a Joy Olson y Eric Olson por su acompañamiento y asistencia durante nuestra investigación de campo.

WOLA ofrece un agradecimiento especial a Hispanics in Philanthropy (HIP) por su generoso apoyo para este trabajo.