WOLA

Advocacy for Human Rights in the Americas

INFORME DE
INVESTIGACIÓN

Foto: Alfredo Estrella/AFP/Getty Images

EL CONTROL AUMENTADO EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

Una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de EE.UU.

Por Adam Isacson, Maureen Meyer y Hannah Smith

NOVIEMBRE DE 2015

HALLAZGOS

En julio de 2014, el gobierno mexicano anunció un "Programa Frontera Sur", intensificando sus esfuerzos para detener y deportar a los migrantes que cruzan por la zona fronteriza sur de México hacia los Estados Unidos. Este informe, basado en una investigación de campo en la zona, examina cómo el Programa Frontera Sur cambió la situación sobre el terreno, qué medidas de control se tomaron, cómo los migrantes y sus traficantes se están adaptando a estas medidas, su impacto en el acceso de los migrantes a la protección y el papel de la ayuda de EE.UU.

- **EL AUMENTADO CONTROL MIGRATORIO EN MÉXICO HA PROVOCADO QUE LOS MIGRANTES VIAJEN POR RUTAS NUEVAS Y PELIGROSAS.** Lejos de disuadir a los migrantes de emprender el viaje hacia el norte, el efecto más marcado de la ofensiva de México contra la migración ha sido los cambios en la forma de viajar de los migrantes. Con menores posibilidades de abordar el tren en Chiapas, los migrantes y los traficantes ahora emplean diferentes y peligrosas rutas y formas de transporte, entre otras a pie y en embarcaciones. Estas rutas a menudo dejan a los migrantes expuestos a nuevas vulnerabilidades, a la vez que los aíslan de la red de albergues establecidos a lo largo de las rutas tradicionales.

- **OPERACIONES AGRESIVAS DE CONTROL EN LOS TRENES HAN GENERADO PREOCUPACIONES SOBRE EL USO EXCESIVO DE LA FUERZA.** Las redadas y operaciones para evitar que los migrantes viajen en el techo de los trenes de carga, conocidos como “La Bestia”, son las medidas de control más visibles y agresivas implementadas bajo el Programa Frontera Sur. Las autoridades migratorias han impedido a los migrantes acceder a los trenes, los han bajado de ellos y han realizado redadas en establecimientos cercanos a las vías frecuentados por migrantes, deteniendo a miles. Estas operaciones han generado preocupaciones sobre el uso excesivo de la fuerza y otros abusos por parte de las autoridades.

- **EL APOYO DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA LOS ESFUERZOS DE CONTROL MIGRATORIO EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO CARECE DE TRANSPARENCIA.** La ayuda de EE.UU. destinada a apoyar los esfuerzos de México por asegurar la región de la frontera sur ha aumentado, aunque hay poca transparencia en torno al valor en dólares, unidades receptoras, equipos y entrenamiento. Asimismo, algunos de los equipos donados por los Estados Unidos para ser empleados en la frontera sur de México apenas han tenido uso y según se informa son inadecuados para el terreno de esta región. Por ejemplo, torres de observación donadas por los Estados Unidos sirven de poco en el terreno densamente arbolado de la frontera de México con Guatemala. También se observó que los equipos biométricos donados por los Estados Unidos estaban en desuso, o se utilizaban sólo esporádicamente.

- **DETENCIONES EN MÉXICO DE LOS MIGRANTES CENTROAMERICANOS AUMENTARON UN 71 POR CIENTO EN EL MARCO DEL PROGRAMA FRONTERA SUR.** Entre julio de 2014 y junio de 2015, el número de migrantes centroamericanos detenidos por el gobierno mexicano aumentó un 71 por ciento comparado con el mismo periodo el año anterior, previo al lanzamiento del Programa Frontera Sur. El Programa

HALLAZGOS

Frontera Sur aumentó moderadamente la presencia de agentes de migración y de las fuerzas de seguridad, entre otros del Instituto Nacional de Migración (INM), la Policía Federal y la Gendarmería, una nueva división de la Policía Federal. En las líneas ferroviarias, las empresas han comenzado a emplear a más personal de seguridad privada para vigilar los trenes y las vías.

- **EL USO DE RETENES MÓVILES INCREMENTÓ BAJO EL PROGRAMA FRONTERA SUR.** La diferencia más notable en el uso de retenes por parte de las autoridades mexicanas es el aumento de "volantas", o retenes móviles, que cambian de ubicación con frecuencia, atrapando a migrantes y traficantes desprevenidos. Nuevas instalaciones aduaneras también han abierto. Estos grandes retenes de aduanas integrados por diversas agencias, conocidos como Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF), no son un producto del Programa Frontera Sur, pero han pasado a ser un elemento clave de la estrategia de seguridad en la región. Más allá de los CAITF y retenes móviles, no ha habido muchos cambios en el número de retenes en las principales carreteras de Chiapas. No observamos ningún nuevo retén en la costa Pacífica entre Tapachula y Arriaga.

- **MÉXICO NO HA AUMENTADO SU CAPACIDAD PARA IDENTIFICAR A MIGRANTES DETENIDOS QUE REQUIERAN PROTECCIÓN.** A pesar del aumento en las detenciones y deportaciones, México no ha reforzado sus esfuerzos para determinar si los migrantes enfrentan a peligros al ser deportados. En lugar de ver este intenso movimiento de personas como una crisis de refugiados y de protección, el gobierno mexicano lo trata como un asunto de administrar grandes flujos de personas. El derecho mexicano tiene una definición amplia de refugiado que podría incluir a un porcentaje significativo de las personas que huyen de la violencia en Centroamérica; sin embargo, pocas son reconocidas como tales. En 2014 y durante los primeros siete meses de 2015, México sólo otorgó la condición de refugiado a aproximadamente el 21 por ciento de las solicitudes recibidas. La falta de conciencia o entendimiento del derecho a solicitar asilo, la estadía prolongada en las difíciles condiciones de los centros de detención mientras se procesan las solicitudes de asilo, la falta de representación legal y la escasez de oficiales de protección con autoridad para tomar decisiones son algunos de los motivos por los cuales se reconoce a tan pocos refugiados en México.

- **EL CONTROL AUMENTADO EN MÉXICO REDUJO LA SENSACIÓN DE URGENCIA EN LOS ESTADOS UNIDOS—PERO NO DISMINUYE LA NECESIDAD—DE CENTRARSE EN LAS CAUSAS DE RAÍZ DE LA MIGRACIÓN.** Ante el menor número de migrantes que llegan a la frontera con los Estados Unidos, los legisladores han retrasado o recortado reformas o ayuda muy necesarias para abordar las "causas de raíz" de la migración centroamericana, entre otras, los altos niveles de violencia y pobreza y la falta de oportunidades. Mientras México detuvo a un 67 por ciento más menores no acompañados provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala entre octubre de 2014 y septiembre de 2015 que durante el mismo periodo el año anterior, las autoridades de los Estados Unidos detuvieron a un 45 por ciento menos durante este mismo periodo—aunque durante los últimos meses de 2015, las autoridades de EE.UU. de nuevo comenzaron a encontrarse con cifras alarmantes de niños no acompañados y familias centroamericanos.

INTRODUCCIÓN

En junio de 2014, WOLA publicó un informe sobre seguridad, migración y el apoyo de los Estados Unidos en la región fronteriza sur de México. Si bien ese informe, titulado *La otra frontera de México: Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*, se basó en una investigación realizada en febrero de ese año, su publicación coincidió con el pico de una ola de migración sin precedentes de niños no acompañados procedentes de Centroamérica en la frontera entre EE.UU. y México[1].

Esa ola disminuyó rápidamente a partir de junio de 2014, pero el número de migrantes centroamericanos que están llegando a la frontera con los Estados Unidos, incluidos niños no acompañados y familias, se mantiene a niveles récord. Los factores que impulsan la migración—nefastas condiciones económicas y una violencia descontrolada relacionada principalmente con las pandillas—persisten en El Salvador, Guatemala y Honduras, los tres países que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica. Aunque el número de detenciones en 2015 sigue siendo inferior a las cifras de mediados de 2014, en septiembre de 2015 la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos detuvo a un 111 por ciento más de niños no acompañados procedentes del Triángulo Norte que en septiembre de 2014[2].

Si bien el problema persiste, ya no se ve como una cuestión tan urgente en Washington, principalmente debido a los acontecimientos en el extremo sur de México, en la frontera con Guatemala, que comenzaron durante el pico de la "ola" de 2014. A instancias y con ayuda de los Estados Unidos, México aceleró los operativos de detención de migrantes en la frontera sur. El resultado, desde la perspectiva estadounidense, fue un fuerte descenso en el número de migrantes provenientes de Centroamérica llegando a la frontera con los Estados Unidos. Esto, a su vez, eliminó el fenómeno de los niños migrantes de las noticias estadounidenses, desplazándolo a los márgenes del debate político en Washington, D.C.

Aún así, las estadísticas mexicanas, que muestran un fuerte aumento en el número de centroamericanos detenidos y deportados, nos indicaban claramente la persistencia de la crisis. En julio de 2015, WOLA regresó a la región fronteriza sur, visitando nueve comunidades en Chiapas, México, y dos en San Marcos, Guatemala, para llevar a cabo nuevas investigaciones de campo.

Queríamos entender qué medidas había tomado el gobierno mexicano para afectar los flujos migratorios, el papel de la ayuda de EE.UU. en estas medidas, su impacto en los derechos humanos y el acceso a la protección de los migrantes, su impacto en la seguridad, la corrupción y el crimen organizado en la zona fronteriza y las contramedidas que los migrantes y sus traficantes estaban adoptando en respuesta a ellas.

Concluimos que el Programa Frontera Sur del gobierno mexicano—un conjunto de operaciones para reforzar la seguridad y controlar el movimiento de personas en la región, que ha recibido apoyo de EE.UU.—no ha solucionado los problemas que provocaron la ola migratoria de 2014. En todo caso, el programa ha postergado los efectos de dichos problemas, y ha hecho que cambien de forma.

EL PROGRAMA FRONTERA SUR
DE MÉXICO

Nuestro informe de junio de 2014 señaló que los funcionarios estadounidenses estaban dando una mayor prioridad a la ayuda destinada a asegurar la región fronteriza de México con Guatemala, una zona considerada porosa y poco controlada. Durante la ola de niños migrantes no acompañados del verano de 2014, esta región pasó a encabezar la lista de prioridades de los responsables políticos estadounidenses. Casi todos los migrantes centroamericanos que se dirigen a los Estados Unidos atraviesan los estados fronterizos mexicanos de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Según cálculos de EE.UU., casi el 80 por ciento de la cocaína que se consume en los Estados Unidos pasa por Centroamérica, y después México, atravesando estos estados fronterizos en su trayecto desde los Andes[3].

Algunos funcionarios estadounidenses y miembros del Congreso exigieron que se destinaran más recursos a ayudar a México a reforzar su frontera sur, siguiendo en la línea de la ayuda para la construcción, la entrega de equipos y el entrenamiento que comenzó a partir de 2007 con los paquetes de ayuda bajo la Iniciativa Mérida y se intensificó a partir de 2011. "Sé que hemos ofrecido ayuda a México que no sé si hasta la fecha ha sido aceptada, pero tengo entendido que no lo ha sido", dijo el presidente del Comité de Seguridad Interna de la Cámara de Representantes, el congresista Michael McCaul (R-TX) a principios de julio de 2014, "me parece, viendo a esos niños, que todos vienen de Centroamérica. Si logramos cerrar la frontera sur de México, eso eliminaría el 99 por ciento de nuestros problemas aquí"[4].

En marzo de 2015, la congresista Kay Granger (R-TX), presidenta del Subcomité del Departamento de Estado y Operaciones en el Exterior del Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, afirmó durante una audiencia de presupuesto que "Nuestro vecino, México está al frente de la batalla contra el problema de la migración ilegal, y debemos hacer todo lo que podamos para ayudar a México a fortalecer sus fronteras"[5]. En marzo de 2015, en respuesta a una pregunta acerca de cómo emplearía los fondos adicionales, el almirante William Gortney, jefe del Comando Norte de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, dijo: "Creo que la mejor forma de emplear el dinero sería asociarnos con México para ayudarles a reforzar su frontera sur de modo que pase a ser un problema menos acuciante para nuestra frontera"[6].

En el punto álgido de lo que el presidente Obama denominó una "urgente situación humanitaria"[7], el gobierno mexicano se comprometió a hacer más. El 7 de julio de 2014, el presidente mexicano Enrique Peña Nieto compareció en la zona fronteriza junto al entonces presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, para introducir el Programa Frontera Sur (PFS). Según el comunicado del presidente, el objetivo del programa es "proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región"[8].

El programa, que hasta la fecha no ha sido publicado en documentos oficiales, tiene cinco líneas de acción: pasos fronterizos formales y ordenados, incluido el aumento de las Tarjetas de Visitantes Regionales; mejora de la infraestructura y equipamientos necesarios para el ordenamiento migratorio, como el establecimiento de Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF) y el fortalecimiento de los retenes móviles; mayor protección para los migrantes; mayor corresponsabilidad regional; y coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias gubernamentales bajo la nueva Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur[9]. Este organismo de coordinación fue creado oficialmente el 8 de julio de 2014 y puesto bajo la dirección del senador Humberto Mayans (quien dejó el Senado para ocupar el cargo del coordinador de la frontera sur y volvió al Senado

en el otoño de 2015, tras dejar la Coordinación)[10]. A excepción del decreto que establece la Coordinación y un informe de actividades de julio de 2014 a julio de 2015, no hay documentos oficiales disponibles que definan el Programa Frontera Sur y sus diferentes áreas.

El presidente Peña Nieto y otros funcionarios mexicanos, incluido el entonces coordinador de la frontera sur Mayans, intentaron presentar el Programa Frontera Sur como principalmente una estrategia de desarrollo económico para la zona fronteriza sur, cuyos niveles de pobreza están entre los más elevados de México. Sin embargo, un año después era evidente que se habían priorizado los aspectos del programa centrados en crear una frontera segura y lidiar con los flujos migratorios, puesto que trajo consigo un aumento en la presencia y actividad de las fuerzas de seguridad en la frontera entre México y Guatemala.

Si bien este aumento ha sido menor de lo que se esperaba, incorporando menos de mil agentes de seguridad y migración en la zona fronteriza, ha sido suficiente para alterar drásticamente los patrones migratorios. Mientras tanto, la iniciativa de desarrollo económico del gobierno mexicano en la región fronteriza ha quedado a la zaga. Continúa en la fase de planificación, recogida en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, centrada en el sur de México, que el presidente Peña Nieto envió a la Cámara de Diputados del Congreso el 30 de septiembre de 2015[11].

QUÉ HA AUMENTADO
BAJO EL PROGRAMA FRONTERA SUR

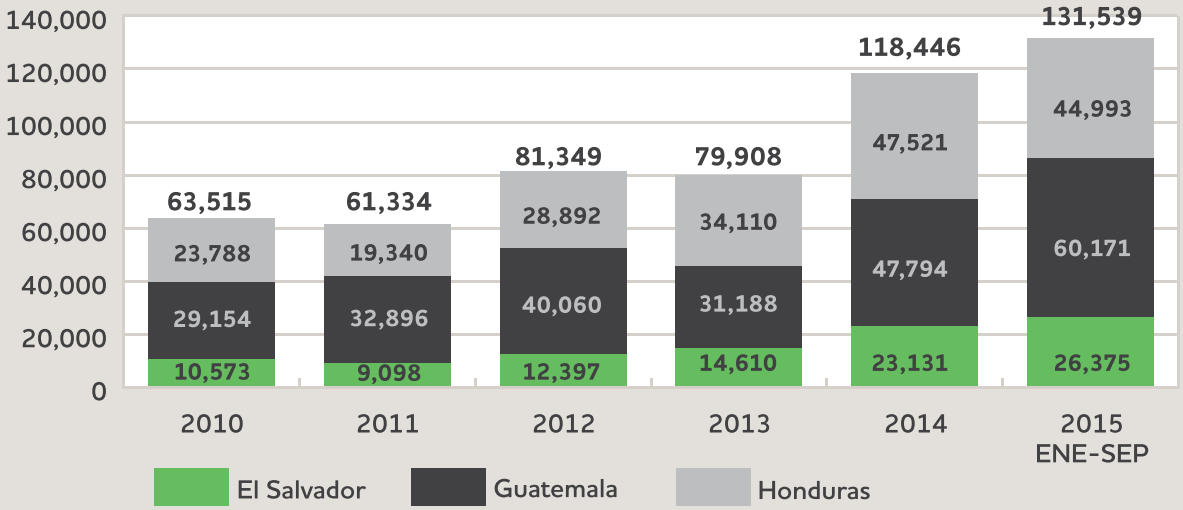
EL INM

El cambio más notable en los esfuerzos del gobierno mexicano es el aumento de la presencia y actividad de su autoridad de migración, el Instituto Nacional de Migración (INM). Esta agencia está a cargo de hacer cumplir las leyes migratorias mexicanas (en México, ser indocumentado es un delito administrativo, no penal) y de proteger a los migrantes. Sus agentes se encargan de los puertos de entrada, retenes y estaciones migratorias, y son responsables de los operativos de detención de migrantes, que la ley les permite realizar con el apoyo de la Policía Federal de México[12]. El INM cuenta con unos 5.400 empleados en todo el país[13].

En el último año, en respuesta a la ola de migración centroamericana, el INM transfirió a más de 300 agentes de otras partes del país a la zona fronteriza sur, y comenzó a realizar operativos poco después de que el presidente Peña Nieto lanzó el Programa Frontera Sur. Entre julio de 2014 y junio de 2015, el número de detenciones de migrantes centroamericanos aumentó en un 71 por ciento comparado con el mismo periodo el año anterior, antes del lanzamiento del Programa Frontera Sur en julio de 2014[14].

Para la mayoría de estos migrantes, el viaje terminó en la zona fronteriza sur. México está deteniendo a migrantes centroamericanos indocumentados principalmente en el estado de Chiapas, seguido de Veracruz y Tabasco: en los primeros nueve meses de 2015, el 71 por ciento de las detenciones de centroamericanos tuvieron lugar en estos tres estados, un aumento frente al 69 por ciento en 2014, y el 68 por ciento en 2013[15].

[FIGURA 1] 2010-2015
DETENCIONES DE CIUDADANOS DEL "TRIÁNGULO NORTE" POR EL INM DE MÉXICO



Fuente: http://bit.ly/1MphFr5.

Los operativos en trenes han sido el elemento más llamativo y visible del marcado aumento en la intensidad de la actividad del INM en la zona fronteriza sur. Antes del Programa Frontera Sur, una de las imágenes más icónicas de la migración centroamericana era la de las personas que viajaban en el techo de La Bestia,

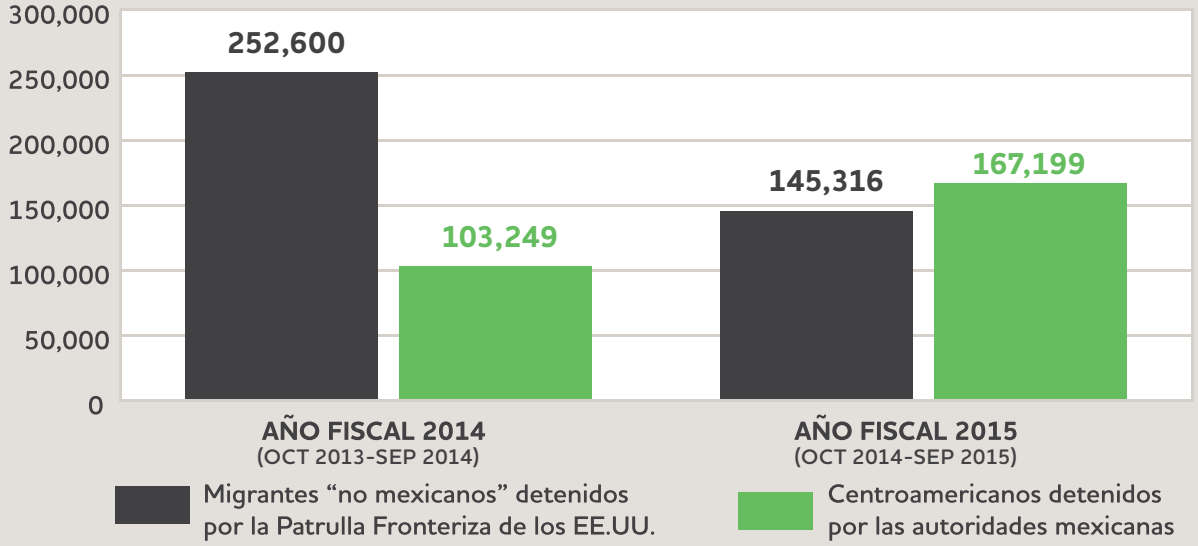
los trenes de carga que parten de las zonas fronterizas en Chiapas y Tabasco. Los funcionarios estadounidenses llevaban mucho tiempo quejándose, sobre todo en privado, de la inacción de México para evitar que los migrantes usaran libremente las rutas ferroviarias.

A partir de agosto de 2015, los agentes del INM comenzaron a realizar operativos para impedir a los migrantes abordar los trenes de carga, deteniendo a muchos de ellos[16]. A lo largo de los siguientes meses, llevaron a cabo muchos más. Como se describe en la sección "Los efectos del Programa Frontera Sur en la migración" a continuación, estos operativos, sumados a mejoras en las vías y la construcción de barreras físicas, han hecho que resulte cada vez más difícil para los migrantes viajar abordo del tren[17].

Si bien los agentes del INM no son considerados personal de seguridad y no portan armas letales, la Policía Federal y otras agencias que a menudo los acompañan sí las portan. Según informes de defensores de los migrantes, algunos agentes del INM ahora están usando armas de electrochoque de tipo Taser, y muchos de estos operativos "no letales" han sido bastante brutales[18].

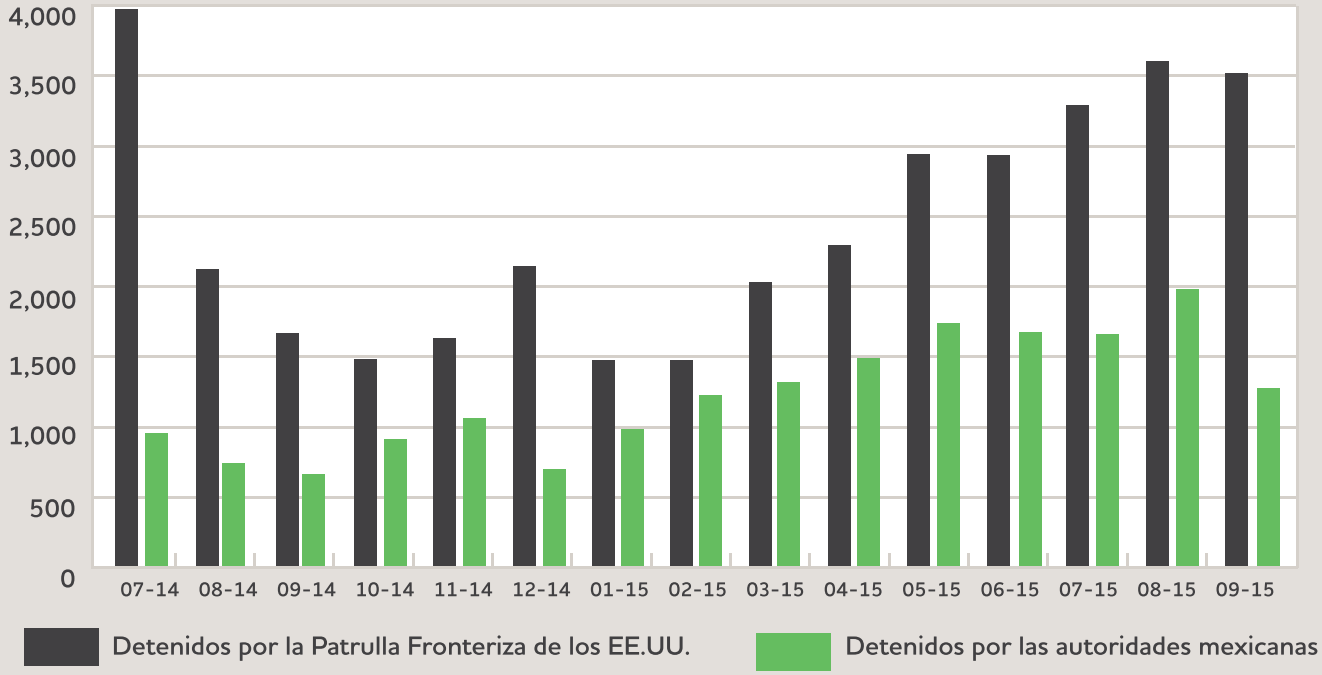
El aumento en las detenciones en México fue acompañado de un declive igualmente marcado, pero en sentido inverso, de las detenciones por parte de los Estados Unidos de niños centroamericanos no acompañados en la frontera entre EE.UU y México. Mientras el número de detenciones en México de niños no acompañados de los países del Triángulo Norte aumentó en un 67 por ciento entre octubre de 2014 y septiembre de 2015 comparado con el mismo periodo el año anterior, las autoridades estadounidenses detuvieron a un 45 por ciento menos de niños no acompañados durante este periodo[19].

[FIGURA 2] AÑOS FISCALES 2014-2015
DETENCIONES DE CENTROAMERICANOS



Fuente: http://1.usa.gov/1Ylk7t0; http://bit.ly/1MphFr5.

[FIGURA 3] JULIO DE 2014-SEPTIEMBRE DE 2015
DETENCIONES DE NIÑOS NO ACOMPAÑADOS DEL "TRIÁNGULO NORTE"

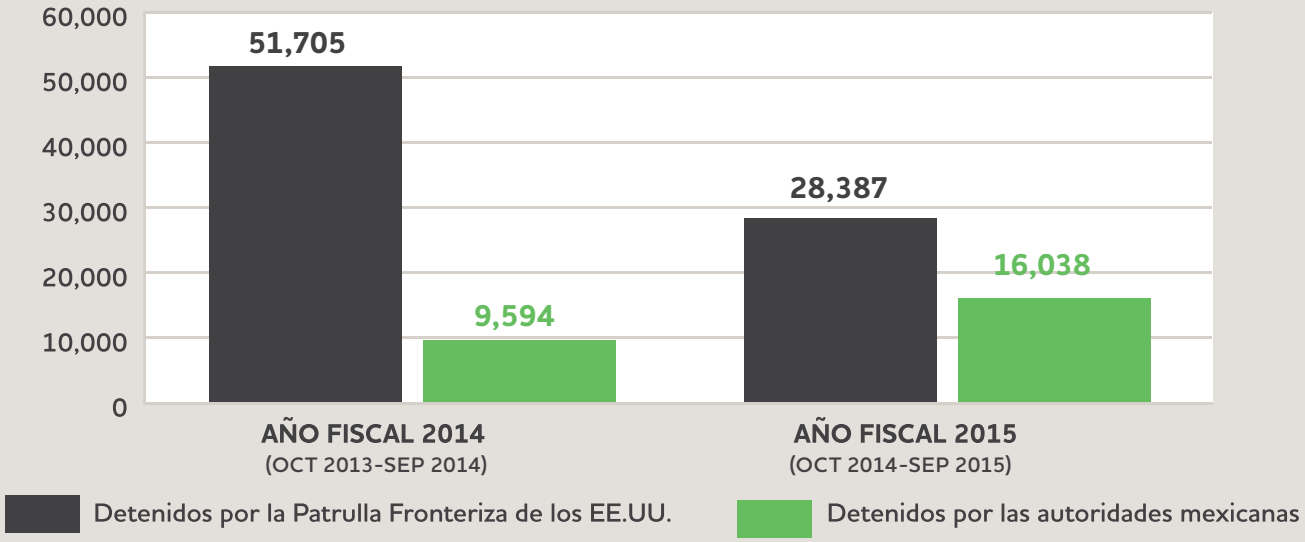


Fuente: http://1.usa.gov/1Ylk7t0; http://bit.ly/1MphFr5.

Los funcionarios estadounidenses estaban encantados. “Valoro mucho los esfuerzos de México por abordar la cuestión de los niños no acompañados, que se disparó durante el verano”, dijo el presidente Barack Obama en una reunión con el presidente Peña Nieto celebrada en enero de 2015[20]. “México ha sido un elemento clave que nos ha ayudado a reducir los niveles de niños no acompañados que llegan a nuestra frontera desde el verano pasado”, dijo el subsecretario de Estado adjunto para Centroamérica y el Caribe, Francisco Palmieri, al Comité de Seguridad Interna y Asuntos Gubernamentales del Senado de EE.UU. en marzo de 2015, “México realmente ha redoblado sus esfuerzos”[21].

Los operativos en los trenes no fueron las únicas tácticas empleadas por el cada vez más presente INM. Las autoridades migratorias y de seguridad siguen dependiendo en gran medida de los retenes de carretera para detectar, disuadir y detener a migrantes (así como, ocasionalmente, narcotraficantes). Cada más o menos 15 a 30 kilómetros a lo largo de las principales carreteras de Chiapas—y en menor medida, aunque de forma significativa, también a lo largo de las carreteras secundarias—los automovilistas pueden ser parados e interrogados, y los autobuses pueden ser abordados para inspeccionar los documentos de viaje de los pasajeros y la carga del vehículo.

[FIGURA 4] AÑOS FISCALES 2014-2015
DETENCIONES DE NIÑOS NO ACOMPAÑADOS DEL "TRIÁNGULO NORTE"



Fuente: http://1.usa.gov/1Ylk7t0; http://bit.ly/1MphFr5.

CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL AL TRÁNSITO FRONTERIZO

Mientras, continúan construyéndose los CAITF, una serie de "súper retenes", cada uno del tamaño de un pequeño centro comercial, a lo largo de puntos estratégicos situados en la red de carreteras de la zona fronteriza, generalmente en cruces de carreteras dentro de un radio de unos 80 kilómetros de la frontera. Todos los vehículos deben atravesarlos y, a no ser que se les indique que pueden pasar, los conductores y pasajeros deben descender del vehículo mientras ellos y sus automóviles, camiones o autobuses son inspeccionados.

El principal propósito es permitir a la agencia de aduanas mexicana, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) examinar los bienes que ingresan al país, pero—inusualmente—combinan contingentes de varias agencias gubernamentales mexicanas en un solo lugar. Los funcionarios a cargo de la frontera sur describen los CAITF como "una nueva cara", una "ventana única" para interactuar con todas las agencias gubernamentales relevantes. Actualmente incluyen a ocho agencias, entre ellas SAT, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Policía Federal, el INM, la Procuraduría General de la República (PGR) y los inspectores agrícolas y de salubridad[22].

Se ha finalizado la construcción de tres de los cinco CAITF programados, con algo de asesoramiento y apoyo del gobierno de EE.UU. Construir uno de estos centros lleva alrededor de un año y medio.

Los CAITF no son un resultado del Programa Frontera Sur: la planificación y construcción de los primeros centros comenzaron incluso antes de la toma de posesión del gobierno de Peña Nieto en diciembre de 2012. Sin embargo, se han convertido en un elemento central de la estrategia para la zona fronteriza.

CAITFS EN LA ZONA FRONTERIZA SUR

- **Huixtla, Chiapas,** a lo largo de la autopista del Pacífico al noroeste de Tapachula. Este centro ya estaba funcionando durante nuestra visita a la región en febrero de 2014.
- **La Trinitaria, Chiapas,** una población situada en una encrucijada de caminos justo al sur de la ciudad de Comitán, en la zona central que va de la frontera terrestre a la ciudad más grande de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez y a la tercera más grande, San Cristóbal de las Casas. Este centro, que emplea a unas 100 personas, fue inaugurado a principios de 2015, con un costo de construcción de alrededor de US$5 millones[23] .
- **Playas de Catazajá,** cerca de Palenque, a lo largo de carreteras que van de la frontera entre México y Guatemala a la remota región del Petén. Este centro también se inauguró en 2015.
- Se están desarrollando centros en **Palenque, Chiapas** y **Centla, Tabasco**, que serán finalizados en 2018.

Centro de Atención Integral al Tránsito Fronterizo en Huixtla, Chiapas

POLICÍA FEDERAL

La presencia de la Policía Federal mexicana en Chiapas ha aumentado ligeramente. La fuerza de 36.000 efectivos tiene varios cientos de agentes en el estado, la mayoría de ellos destinados a Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, y a lo largo de las principales carreteras. En otros lugares, solo están presentes durante los operativos.

La Policía Federal es la única otra fuerza autorizada explícitamente por la Ley de Migración de México a asistir al INM en sus acciones de control migratorio, aunque se ha vuelto habitual que otras agencias de seguridad asistan al INM o averigüen el estatus legal de alguien en el país. Entre septiembre de 2014 y mayo de 2015, la Policía Federal informó haber "rescatado" (detenido) a 4.553 migrantes cerca de la frontera con Guatemala[24].

Una nueva presencia en la zona es la de unos 100 miembros de la Gendarmería, una sexta división de la Policía Federal que cuenta con 5.000 agentes y fue inaugurada en 2014 por iniciativa del gobierno de Peña Nieto. La Gendarmería no es específicamente una fuerza de seguridad fronteriza. Funciona principalmente en zonas donde la violencia ha excedido las capacidades de las fuerzas de seguridad existentes, y protege la "cadena productiva"—líneas de comunicación y transporte para los productos agrícolas e industriales—de la extorsión y los ataques del crimen organizado. No obstante, la Gendarmería tiene una sección de seguridad fronteriza, con unos 400 miembros, actualmente en desarrollo con ayuda de EE.UU.[25] Funcionará en las fronteras norte y sur de México, y tiene como objetivo centrarse en los focos de la violencia, no en los flujos migratorios, en las zonas fronterizas.

En Chiapas, se pueden ver personal y vehículos de Gendarmería principalmente en Tapachula, la ciudad más grande a lo largo de la frontera, y en la capital del estado, Tuxtla Gutiérrez. Los residentes de Tapachula dicen que, si bien hay muchos agentes de Gendarmería congregados en torno a la plaza central de la ciudad, su propósito allí nos es evidente a primera vista. Durante nuestra visita, las unidades de Gendarmería que vimos estaban principalmente dedicadas a la búsqueda de Joaquín "El Chapo" Guzmán, el poderoso jefe del cartel de Sinaloa, cuya fuga de la cárcel algunas semanas antes había sido noticia en los medios internacionales. Dado que Guzmán había sido capturado en Guatemala en 1993 y se creía

que tenía muchos contactos en la zona fronteriza sur, la zona de Tapachula era uno de los focos de la persecución. En los retenes cercanos a los pasos fronterizos, los agentes de Gendarmería entregaban volantes con la foto de Guzmán que se ofrecían una recompensa por su captura.

Poco antes del lanzamiento del Programa Frontera Sur, la Policía Federal, con apoyo de EE.UU. estableció un pequeño Grupo de Operaciones Frontera Sur (GOFS) para coordinar sus operativos contra el crimen organizado y el apoyo a los operativos del INM en la zona fronteriza sur. Como parte de las iniciativas de seguridad fronteriza del gobierno, en julio de 2014 se estableció una unidad de investigación de élite llamada el Grupo de Operaciones Contra el Tráfico, la Trata y Pandillas (GOTTPA), compuesta por miembros de la Policía Federal, el INM, y las fiscalías especializadas en delitos cometidos contra migrantes y en la trata de personas del estado de Chiapas.

Con sede en Tapachula, el GOTTPA se centra en el nexo entre el crimen organizado, las bandas y los delitos cometidos contra migrantes en la zona fronteriza. Sus miembros han recibido entrenamiento en técnicas de investigación del Buró Federal de Investigación (*Federal Bureau of Investigation*, FBI) y de las agencias de Seguridad Interna de EE.UU. Asimismo, la ayuda de EE.UU. ha brindado a la Policía Federal en Tapachula equipos y software para identificar drogas y documentos falsos, llevar a cabo análisis forenses y de balística, y participar en bases de datos nacionales sobre el crimen organizado. Hasta ahora, el GOTTPA solo ha informado unos pocos resultados, muchos de ellos relacionados con casos de trata de personas y bandas centroamericanas de trata de personas que operan en Chiapas[26].

Equipos donados por EE.UU. en las oficinas del GOTTPA en Tapachula, Chiapas

QUÉ NO HA AUMENTADO DE FORMA SIGNIFICATIVA

BAJO EL PROGRAMA FRONTERA SUR

LAS FUERZAS ARMADAS

La SEDENA y la SEMAR están activos en la zona fronteriza. Si bien el control migratorio no es una de sus principales misiones, están a cargo de interceptar drogas y otras mercancías traficadas, y de combatir el crimen organizado.

En junio de 2013, el secretario de Gobernación Miguel Osorio Chong había viajado a Tapachula para anunciar un precursor al PFS, el "Plan Integral de Desarrollo de la Zona Sur-Sureste" (plan que aún figura en los documentos del gobierno). Allí, el secretario Osorio Chong declaró que la SEMAR lideraría el esfuerzo[27].

Sin embargo, es evidente que posteriormente se dio marcha atrás en cuanto al papel de la SEMAR, que no fue mencionado por el presidente Peña Nieto durante el lanzamiento del PFS en julio de 2014. Por el contrario, este se centró en los ajustes a los procedimientos migratorios,

como las Tarjetas de Visitante Regional para los guatemaltecos, y en los esfuerzos para frenar el peligroso uso de los trenes de carga por parte de los migrantes centroamericanos.

No obstante, la presencia de la SEMAR en la frontera está aumentando lentamente. Como señaló nuestro informe de junio de 2014, la SEMAR ha estado construyendo unas 12 Estaciones Navales Avanzadas en la zona fronteriza sur, pequeños puestos con unos 54-108 infantes de marina mexicanos en cada uno[28]. El gobierno de Peña Nieto explicó en su informe anual publicado en septiembre de 2015 que, con base en el Programa Frontera Sur, la SEMAR había finalizado la construcción de cuatro de estos puestos en los anteriores 12 meses, todos ellos en zonas muy remotas. (Los nuevos puestos están situados en Vaso de la Presa la Angostura, Frontera Corozal y La Libertad, Chiapas, y en Chetumal, Quintana Roo.) Su objetivo declarado es hacer frente a "los grupos delictivos que han atacado y lastimado de manera sistemática a la población migrante y a los habitantes de la región Sur-Sureste". La SEMAR también está construyendo instalaciones navales más grandes "para actividades sustantivas" en el Océano Pacífico en Puerto Chiapas, en las afueras de Tapachula[29].

En septiembre de 2014, el nuevo comandante de la VII Región del Ejército Mexicano, que incluye a Chiapas, citó la migración como una de las principales misiones de las unidades bajo su mando[30]. El gobierno de Peña Nieto además mencionó en su informe anual que tanto la SEDENA como la SEMAR mantienen una presencia permanente en la zona fronteriza y trabajan con las fuerzas armadas de Guatemala y Belice[31]. No obstante, la presencia de la SEDENA en la zona fronteriza no parece haber cambiado mucho desde el lanzamiento del PFS. Ninguno de los funcionarios, expertos o líderes comunitarios que entrevistamos señalaron un aumento de la presencia de la SEDENA.

Al igual que antes del comienzo del PFS, la SEDENA mantiene numerosos retenes en los que los soldados buscan principalmente drogas o sospechosos criminales, no migrantes. Los migrantes pueden ser registrados y liberados en los retenes de la SEDENA, aunque a menudo los soldados alertan a las autoridades migratorias. En las zonas más remotas de Chiapas, la SEDENA está a cargo de casi todos los retenes.

Asimismo, la SEDENA es la principal fuerza de seguridad en los Altos de Chiapas, donde el movimiento Zapatista ha estado activo durante más de 20 años, y por donde ahora está pasando un mayor número de migrantes (como se detalla en la sección "El efecto del Programa Frontera Sur en la migración", a continuación). Los defensores de los derechos humanos han identificado 62 campamentos del Ejército, con pequeños contingentes, en el territorio de influencia, actual o pasada, de los Zapatistas. Hoy, muchos han sido reforzados con cemento y parecen permanentes.

RETENES Y PASOS FRONTERIZOS

En julio de 2015, los investigadores de WOLA recorrieron un tramo de 225 kilómetros de la autopista del Pacífico en Chiapas, rumbo al norte desde la frontera con Guatemala, a lo largo del cual atravesaron nueve retenes controlados por el INM, la Policía Federal, la SEDENA, la SEMAR, la policía estatal, la Policía Estatal Fronteriza, y la Policía Ministerial del estado. El número y variedad de retenes fue similar a lo que experimentamos en febrero de 2014, antes de que el PFS entrara en funcionamiento. Al igual que antes, en algunos puestos los funcionarios nos hicieron preguntas muy básicas ("¿Qué hacen?" y "¿Cuál es el propósito de su visita?"). En otras ocasiones, los funcionarios que subieron a nuestro autobús nos ignoraron, o permitieron que el autobús o furgoneta pasara sin tener que detenerse.

Apenas observamos diferencias en cuanto al número o estilo de retenes empleados en julio de 2015 comparado con febrero de 2014. Tampoco parecía haber aumentado mucho la cooperación entre las agencias mexicanas de seguridad, aduanas y migración. A excepción de los CAITF y un retén controlado por la Policía Ministerial y la Policía Federal, cada retén estaba controlado y

Un retén en la carretera costera de Chiapas

gestionado por una sola agencia trabajando por su cuenta, a menudo separados por tan solo unos kilómetros. En lugar de cooperar, los agentes policiales con los que hablamos dijeron que estas agencias compiten informalmente, y hablaron despectivamente de aquellas cuyas cifras totales de incautación de drogas eran inferiores.

En la medida en que la infraestructura de los retenes ha aumentado, ha sido en el creciente uso del INM de un pequeño número de retenes móviles, cuya posición geográfica varía a menudo, y por ello pueden sorprender a los migrantes y sus traficantes. Estos retenes, conocidos informalmente como "volantas", están a cargo del INM, a menudo con apoyo de la Policía Federal. Dado que en ocasiones los migrantes y traficantes que circulan por las carreteras no esperan encontrárselas, las volantas probablemente sean en parte responsables del aumento en el número de detenciones de migrantes a manos del INM en la zona fronteriza de Chiapas. Asimismo, algunos grupos locales señalaron que los retenes que ya existían parecían contar con equipos más sofisticados que el año anterior, y que habían comenzado a aparecer retenes pequeños, con actividad intermitente, en las carreteras secundarias.

En la frontera, las mejoras en la infraestructura de los pasos fronterizos, y el apoyo de EE.UU. a estas iniciativas, detalladas en nuestro informe de junio de 2014, comenzaron mucho antes del anuncio del PFS y no se aceleraron como resultado del este. Si bien los documentos del Departamento de Estado sobre la Iniciativa Mérida mencionan ayuda para proporcionar "los cimientos de una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos del norte y el sur", no se observó el uso de equipos biométricos en el paso fronterizo más transitado, entre Tecún Umán, Guatemala y Ciudad Hidalgo, México[32]. Hay ocho pasos fronterizos oficiales, o puertos de entrada, en la línea de 654,5 kilómetros entre Chiapas y Guatemala, y dos más en otros lugares a lo largo de la frontera. Un noveno podría abrirse próximamente en Amatenango, en la zona fronteriza central cerca de Frontera Comalapa. Hay otros 45 cruces vehiculares no oficiales en Chiapas, y 57 a lo largo de toda la frontera. Los funcionarios calculan que, a lo largo de toda la frontera, se emplean otros 300-400 cruces a pie no oficiales[33].

En Ciudad Hidalgo-Tecún Umán, el paso fronterizo oficial en el puente sobre el Río Suchiate es lento y tedioso: incluso en momentos de menor tránsito, ir de una ciudad a la otra exigía una caminata de 25 minutos, hacer colas y rellenar formularios. Por otro lado, cuando cruzábamos el puente a pie,

Un funcionario de la policía estatal de Chiapas inspecciona un autobús en un retén

vimos docenas de balsas que cobraban alrededor de US$1,35 por cruzar el río de forma no oficial. Cruzar de esta forma lleva alrededor de tres minutos, y el negocio de los encargados de las balsas sigue siendo sólido.

Uno de los principales objetivos de las mejoras realizadas en los puertos de entrada a México es mantener un mejor registro de quiénes ingresan—lo que es de gran interés para el gobierno de EE.UU. ya que muchas de las personas que cruzan aquí podrían terminar en los Estados Unidos. Si bien el PFS no ha supuesto mejoras importantes a los puertos de entrada, sí amplió el sistema de tarjetas de cruce fronterizo para ciudadanos de Guatemala y Belice. Las Tarjetas de Visitante Regional permiten a estos ciudadanos permanecer en los cuatro estados fronterizos de México durante tres días. México distribuyó 109.731 de estas tarjetas entre septiembre de 2014 y junio de 2015[34].

El paso fronterizo oficial en Ciudad Hidalgo-Tecún Umán

POLICÍA ESTATAL

La fuerza policial del estado de Chiapas no ha crecido de forma significativa, en términos de tamaño o presupuesto, desde el lanzamiento del PFS. Sin embargo, ha logrado un mayor control de las a menudo problemáticas fuerzas policiales municipales a través de la adopción de una política conocida como Mando Único, que el gobierno de Peña Nieto está aplicando a nivel nacional, mediante la cual todas las fuerzas policiales municipales quedan bajo la dirección del sistema de seguridad pública estatal. El 6 de octubre de 2015, los 122 municipios de Chiapas firmaron un acuerdo para establecer esta estructura de mando[35].

Los defensores de los derechos humanos de Chiapas acusan a la policía estatal de frecuentes violaciones a los derechos humanos; las denuncias incluyen la participación en torturas, asaltos y complicidad con las actividades de bandas, traficantes y el crimen organizado, a menudo mediante la inacción deliberada. Como se detalla en la sección "Ayuda de EE.UU." a continuación, la policía estatal de Chiapas recibe ayuda de los Estados Unidos para la reforma policial porque se cree que la falta de profesionalización de la fuerza es el principal motivo de sus problemas de derechos humanos y corrupción.

La policía estatal no tiene un papel directo importante en el control migratorio. No obstante, dentro de su estructura existe una unidad de Policía Estatal Fronteriza, de 135 miembros, creada en 2006 y con sede en la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana de Chiapas. Esta fuerza participa en operativos de migración liderados por el INM cuando se solicita su ayuda. Sin embargo, la Policía Estatal Fronteriza afirma que su misión es única entre las fuerzas de seguridad de todo el mundo: la de proteger a los migrantes de los asaltos y los malos tratos.

Un alto funcionario de la Policía Estatal Fronteriza explicó que los agentes no detienen a los migrantes que se encuentran. Por el contrario, si encuentran a migrantes en un territorio donde podrían ser vulnerables a los bandidos

y asaltantes, los acompañan a zonas seguras. Además, hay alrededor de 40 agentes de la policía fronteriza asignados a la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, y parte de su trabajo incluye patrullar zonas en las que los migrantes enfrentan amenazas, por ejemplo la región de La Arrocera en el campo cerca del CAITF de Huixtla.

Los defensores de los derechos humanos cuestionaron la descripción de la Policía Estatal Fronteriza de su papel. Si bien esta unidad fronteriza ha recibido menos acusaciones de abusos de los derechos humanos que la policía estatal, los migrantes corren el riesgo de sufrir robos o extorsión a manos de los agentes de la Policía Estatal Fronteriza que se encuentran, especialmente en rutas alternativas en zonas rurales.

La Policía Estatal Fronteriza señaló que en la primera mitad de 2015, sus agentes habían detenido a menos personas por delitos cometidos contra migrantes que en el mismo periodo en los últimos años. De hecho, más que centrarse en la migración, la Policía Estatal Fronteriza ahora afirma que su misión principal es combatir el crimen organizado y el narcotráfico en Chiapas. Representantes de esta fuerza nos dijeron con orgullo que a principios de este año habían incautado 265 kilogramos de heroína de una sola vez. Se trata de una cantidad inusualmente grande de heroína para encontrar en un solo lugar, equivalente a alrededor del 0,5 por ciento de la demanda anual de EE.UU.[30].

EL GRUPO BETA DEL INM

El Grupo Beta del INM, una pequeña unidad cuya misión es brindar ayuda humanitaria y rescatar a migrantes en apuros, aún tiene presencia en la región fronteriza y en poblaciones situadas a lo largo de la línea de tren, con cinco oficinas en Chiapas, una en Tabasco y una en Oaxaca. Si bien su principal misión es proteger a los migrantes, las denuncias contra agentes del Grupo Beta por participar en detenciones de migrantes, en particular en la zona fronteriza sur, han ido en aumento. “Hemos recibido informes de migrantes que dijeron que habían escuchado a miembros del Grupo Beta llamar a la policía migratoria y decirles dónde iban a dejar a los migrantes para que pudieran arrestarlos”, dijo un defensor de los derechos de los migrantes a *In These Times* en mayo de 2015[37]. Otros defensores de la zona de Comitán dijeron a WOLA que la unidad del Grupo Beta que patrulla el municipio vecino de Tzimol es famosa por extorsionar a los migrantes con quienes se encuentran sus miembros.

AYUDA DE EE.UU.

En el punto álgido de la crisis de niños migrantes de 2014, los funcionarios estadounidenses desde el presidente Obama hacia abajo comunicaron al gobierno mexicano la importancia de hacer más para frenar el flujo. Los funcionarios estadounidenses, como se señaló anteriormente, manifestaron profunda satisfacción con el lanzamiento del PFS y el posterior declive de la migración centroamericana a los Estados Unidos.

Los funcionarios estadounidenses insisten en que el PFS no fue una respuesta a la presión de EE.UU. “Esas imágenes de niños cruzando la frontera eran una vergüenza para los mexicanos”, dijo a WOLA un funcionario estadounidense a principios de 2015. “Sabían que tenían que hacer algo”. De hecho, ningún funcionario estadounidense ha reconocido en una entrevista con WOLA que fuera la presión de EE.UU. lo llevó a México a establecer el PFS. En una audiencia en marzo de 2015, el secretario adjunto de la Oficina de Asuntos Internacionales del Departamento de

Seguridad Interna Alan Bersin instó a los senadores a "reconocer que los mexicanos están haciendo esto porque consideran que es en bien de sus intereses, por sus propios motivos, y nosotros somos los beneficiarios de esa decisión"[38].

Sin embargo, el PFS fue lanzado tan solo una semana después de que el presidente Obama solicitara al Congreso financiamiento adicional para atender la "urgente situación humanitaria" en la frontera[39]. Esto, junto con el hecho de que los esfuerzos de México se han centrado principalmente en detener y deportar a los migrantes, sugiere claramente que los Estados Unidos alentó o presionó a México a intensificar sus esfuerzos de control. La intención explícita de EE.UU. de apoyar a México para que impida que los migrantes lleguen a la frontera entre México y EE.UU. se desprende claramente de las declaraciones sobre la ayuda de EE.UU. En una audiencia ante el Senado estadounidense en julio de 2014, el embajador Thomas Shannon, asesor especial del Departamento de Estado, declaró que uno de los aspectos de la estrategia de EE.UU. para hacer frente a la migración de niños no acompañados de Centroamérica era mejorar "la capacidad de México y Guatemala de interceptar a los migrantes antes de que crucen a México y entren en las rutas de tráfico establecidas que trasladan a los migrantes a nuestra frontera"[40].

MONTOS Y CUENTAS

El financiamiento de EE.UU. para ayudar a México a asegurar su frontera sur ha aumentado. No está nada claro cuál es el valor exacto en dólares de la ayuda de EE.UU. que ha sido consignada, asignada o empleada en apoyo de los esfuerzos de seguridad en la frontera sur. Sin embargo, tenemos los siguientes indicios:

- En julio de 2014, el asesor especial del Departamento de Estado Shannon dijo a un comité del Senado que "estamos trabajando para brindar apoyo a la iniciativa de México en la frontera sur y tenemos previsto proporcionar **US$86 millones** en fondos existentes [del Departamento de Estado] para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Seguridad Pública (*International Narcotics Control and Law Enforcement*, INCLE) en apoyo del PFS, que el presidente Peña Nieto acaba de anunciar[41]. Casi el total de este monto fue extraído de la ayuda para INCLE asignada en años anteriores años bajo el marco de la Iniciativa Mérida, que aún no se había gastado.
- La solicitud presupuestaria para ayuda exterior para 2016 del Departamento de Estado solicitó más fondos para la cuenta de la Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Seguridad Pública (*Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, INL): "Los fondos en torno a **US$14 millones** apoyarán el fortalecimiento de las fronteras mexicanas con especial énfasis en su frontera sur, mediante importantes equipos de inspección no intrusiva y comunicación, así como formación adicional relacionada"[42].
- "Este año voy a invertir **US$90 millones** en programas de la INL en la frontera sur de México", dijo el secretario de Estado adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley William Brownfield a un subcomité de la Cámara en abril de 2015[43]. Este monto probablemente incluya gran parte de los US$86 millones que el asesor especial Shannon mencionó nueve meses antes, la mayoría de los cuales es casi seguro que no se habían gastado en abril. (El gasto de nuevos fondos previsto por la INL para todo México en 2015, para una variedad de programas, desde reforma policial a ayuda judicial, a seguridad fronteriza a la prevención del delito, fue de alrededor de US$148 millones.)

- Según documentos del Departamento de Defensa de EE.UU. el Pentágono invirtió **US$44,6 millones** adicionales de sus propios fondos para la lucha contra el narcotráfico en ayuda para las fuerzas militares y policiales de México en 2014, y otros **US$6,8 millones** durante la primera mitad del año fiscal 2015[44]. No sabemos qué porcentaje de este monto se destinó a la zona fronteriza sur, ni qué monto se destinó a qué fuerzas policiales o militares mexicanas. Sí sabemos que el monto de ayuda del Departamento de Defensa para 2014, que se sumó a los US$90 millones del Departamento de Estado, se invirtió de acuerdo a las siguientes categorías por todo México:
  - Equipamiento: $14.240.000
  - Entrenamiento: $13.044.000
  - Mando, control, comunicaciones y redes informáticas: $6.186.000
  - Análisis de inteligencia: $5.562.000
  - Detección y monitoreo: $2.881.000
  - Planificación y supervisión de cuarteles generales: $1.599.000
  - Transporte: $1.131.000

La mayor parte de la ayuda del Departamento de Estado para las fuerzas de seguridad de la zona fronteriza sur proviene de una sola cuenta: la cuenta de la oficina INL mencionada anteriormente por el asesor especial Shannon y el secretario de Estado adjunto Brownfield. Esta es también la principal fuente de financiamiento bajo la Iniciativa Mérida.

La ayuda a las fuerzas de seguridad proporcionada a través del presupuesto del Departamento de Defensa beneficia principalmente a la SEDENA y la SEMAR, y es mucho menos visible en la zona fronteriza sur. Sin embargo, es evidente que está aumentando. "[A]cabamos de embarcarnos en un camino para realmente asistir los esfuerzos [de la SEDENA y la SEMAR] en su frontera sur, porque, como ellos han dicho, 'si arreglamos nuestra frontera sur, eso ayudará con muchos desafíos internos en nuestro país'", dijo el almirante William Gortney, comandante del Comando Norte de los Estados Unidos, al Comité de Servicios Armados del Senado estadounidense en marzo de 2015[45].

BENEFICIARIOS

Tal como describimos en nuestro informe de junio de 2014, las beneficiarias de casi toda la ayuda del Departamento de Estado/INL destinada a las fuerzas de seguridad mexicanas son las fuerzas policiales, no las militares. Entre las unidades policiales que reciben esta ayuda en Chiapas se incluyen la Policía Federal mexicana, en especial las unidades de combate al crimen organizado, los GOFS y GOTTPA descritos anteriormente, y la Gendarmería y la fuerza fronteriza que está desarrollando. La problemática policía estatal de Chiapas está recibiendo ayuda destinada a profesionalizar la fuerza. Algunas fuerzas de policía municipal también están recibiendo formación y asesoramiento de EE.UU. de manera principalmente indirecta, a través de programas de formación de instructores.

Otros beneficiarios de la ayuda del INL destinada a la frontera sur incluyen a la agencia de aduanas de México y el INM, los cuales han recibido en particular quioscos biométricos (que no están siendo visiblemente utilizados), apoyo para averiguación de antecedentes de los agentes, y capacitación y equipamiento para los agentes del Grupo Beta.

El Comando Norte de EE.UU. colabora con las iniciativas de la SEMAR, y en menor medida de la SEDENA, para controlar los flujos de drogas, la trata de personas y otras amenazas en la zona

fronteriza. Las fuerzas armadas mexicanas, en especial la SEDENA, tradicionalmente han sido reacias a colaborar estrechamente con los Estados Unidos. Sin embargo, el almirante Gortney del Comando Norte señaló haber observado por parte de la SEDENA y la SEMAR "en los últimos 24-36 meses un cambio significativo y un aumento en la receptividad y el deseo de asociarse con nosotros y trabajar con nosotros, y permitir que les ayudemos a entrenar para mejorar su eficacia"[46].

En Chiapas, los oficiales de la SEDENA y la SEMAR rechazaron nuestros pedidos de reunión, de modo que no tenemos un panorama preciso de la ayuda de EE.UU. entregada a las unidades militares mexicanas, y no pudimos evaluar las mejoras a las bases militares de la zona fronteriza. Por lo demás, vimos pocas muestras de la construcción de instalaciones con ayuda de EE.UU. desde el lanzamiento del PFS, ni en los retenes, ni en los pasos fronterizos.

EQUIPOS Y CONSTRUCCIÓN

La mayoría de las instalaciones de seguridad fronteriza en Chiapas han sido construidas con fondos mexicanos. Nuestro informe de junio de 2014 afirmó que "funcionarios estadounidenses mencionaron que están recibiendo ayuda para construir al menos dos instalaciones más de la Armada en la zona fronteriza sur"[47]. Como ya señalamos, ahora sabemos que cuatro de esas instalaciones se terminaron de construir recientemente, además de las instalaciones navales más grandes en Puerto Chiapas. El monto de ayuda de EE.UU. para estas construcciones—si existe algún monto—sigue siendo desconocido.

Como informamos en 2014, el equipamiento proporcionado a las fuerzas de seguridad y migración en Chiapas incluyen vehículos, radios y otros equipos de comunicación. El personal en los retenes usa principalmente equipos de escaneo no intrusivo brindados por los Estados Unidos. En la línea fronteriza, los Estados Unidos ha financiado torres de observación más adecuadas para los desiertos del suroeste de los Estados Unidos, de alta visibilidad, que para el terreno densamente arbolado de la frontera entre México y Guatemala, así como aerobotes que no se emplean para navegar los ríos fronterizos, y que son inadecuados para patrullar el Océano Pacífico[48]. Al menos dos puertos de entrada cuentan con equipos de recolección de datos biométricos donados por los Estados Unidos que al parecer solo se utilizan esporádicamente.

Las unidades de la Policía Federal que investigan el crimen organizado trabajan con computadoras y software, así como equipos de análisis de ADN, detección de drogas, balística y forenses donados por los Estados Unidos.

CAPACITACIÓN

"Hemos estado trabajando muy de cerca con nuestros colegas mexicanos en una amplia variedad de métodos en relación a nuestra frontera sur—la frontera norte de México", declaró el secretario adjunto de Asuntos Internacionales del Departamento de Seguridad Interna Alan Bersin en abril de 2015, "Muchas de esas técnicas en cuanto a tecnología, en cuanto a seguridad por capas, en cuanto a formación y desarrollo de capacidades, han sido adoptadas por los mexicanos en sus iniciativas, y creo que han dado excelentes resultados en la frontera con Guatemala"[49]. La formación y desarrollo de capacidades han seguido aumentando a medida que el eje de la ayuda de EE.UU. se ha desplazado hacia la zona fronteriza sur.

La cuenta de la INL destina considerables fondos a la capacitación, brindada por personal del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras (*Customs and Border Protection*, CBP), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (*Immigration and Customs Enforcement*, ICE), el FBI, la Agencia Antinarcóticos (*Drug Enforcement Administration*, DEA), personal policial (activo y retirado) empleado por contratistas privados, o—en el caso de 97 efectivos en formación en 2014—por agentes de la Policía Nacional Colombiana[50].

La capacitación de la policía estatal y algunas policías municipales de Chiapas que financia la INL es bastante básica y está centrada en la introducción a las técnicas policiales; el

establecimiento de estándares para la carrera policial; procedimientos de averiguación de antecedentes y controles internos; acreditación de la academia de policía del estado de Chiapas; y un "curso de supervisor de primera línea". El énfasis en los "estándares de carrera" incluye fomentar la mejora de los salarios, establecer fondos de pensiones y crear pautas de promoción más claras. En noviembre de 2014, el gobierno de Chiapas anunció que el FBI brindaría capacitación para detectar la actividad de las pandillas a 6.425 agentes de diferentes divisiones de la fuerza estatal, incluida la policía fronteriza[51]. Por todo el estado, los Estados Unidos está financiando la asistencia de un reducido número de efectivos de la policía municipal a un curso de tres semanas en el Centro Nacional de Formación de Mandos del Sistema Nacional de Seguridad en Puebla.

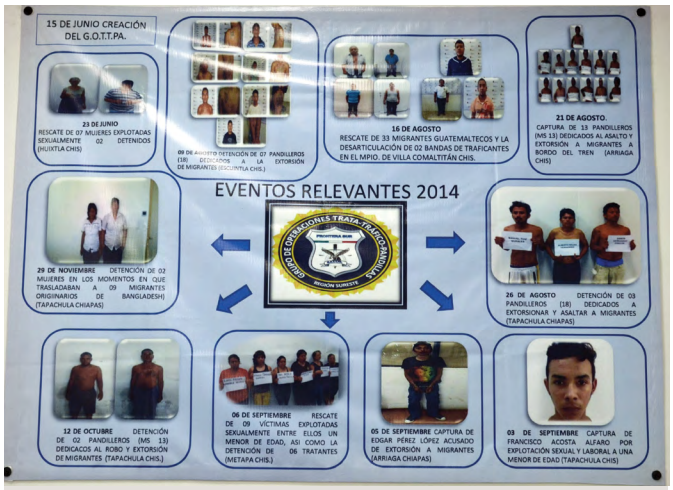
Un programa de la INL que funciona en todos los 32 estados de México financia capacitación en el uso de la fuerza. Esta capacitación no emplea fuego vivo—que resulta demasiado costoso—sino armas de fogueo o simulaciones computarizadas del uso de armas de fuego y el manejo de automóviles. Está centrada en habilidades como "formar el juicio" (evitar el uso indiscriminado de las armas) y pautas para incrementar el uso de la fuerza.

La INL también capacita intensamente al INM en la zona fronteriza sur. Según el informe anual del gobierno de Peña Nieto publicado en septiembre de 2015, entre septiembre de 2014 y agosto de 2015:

> [E]n colaboración con la Embajada de Estados Unidos de América se capacitó a 19,473 servidores públicos del INM en temas como: características del comportamiento; detección de documentación falsa, entrevista y análisis de documentos, identificación de contrabandistas y técnicas de entrevista para instructores, identificación y utilización de la información de investigaciones, inspección avanzada de documentos, interrelaciones con el público, inspecciones y comportamientos; interrogatorio a sospechosos de terrorismo, reconocimiento de documentos fraudulentos, tácticas de detección y rastreo de huellas; y técnicas de escolta[52].

Dado que el INM solo tiene unos 5.400 empleados, y muchas de estas áreas no son su responsabilidad, la cifra de 19.473 mencionada arriba probablemente se refiera a agentes individuales que pasan por diversos cursos financiados por EE.UU. durante ese periodo de doce meses y/o agentes de varias agencias mexicanas, como la Policía Federal y la policía ministerial. La INL también está financiando iniciativas dentro del INM para poner fin a los notablemente elevados niveles de corrupción mediante el Sistema de Control de Confianza.

Algunas iniciativas de capacitación de menor escala podrían ser prometedoras a largo plazo. Ciertas unidades de policía de investigación de reciente creación, como el GOTTPA liderado por la Policía Federal, han logrado algunos resultados iniciales contra bandas criminales que extorsionan y asaltan a migrantes. La unidad aún no ha atrapado a ningún "pez gordo", pero las investigaciones sofisticadas llevan tiempo. La Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos contra Migrantes, que ha recibido capacitación de EE.UU. sobre el tráfico y la trata de personas, ha rescatado a muchas víctimas de la trata y otros delitos y ha iniciado más de 900 investigaciones preliminares de delitos contra migrantes. La unidad logró presentar sus primeras acciones judiciales contra traficantes de personas en 2011. Sin embargo, hay poca información disponible acerca de si alguna de estas investigaciones ha resultado en condena.



Un póster que presenta una serie de los logros del GOTTPA en 2014

EN GUATEMALA

Del lado guatemalteco de la frontera, el eje central de la ayuda de EE.UU. desde mediados de 2013 ha sido la fundación y desarrollo de dos "Fuerzas de Tarea Interagenciales" (anteriormente conocidas como "Fuerzas de Tarea Conjuntas") que combinan personal del Ejército de Guatemala, policía y fiscales. La Fuerza de Tarea Interagencial Tecún Umán funciona cerca de la frontera con Chiapas, en especial en la zona más densamente poblada donde la autopista costera atraviesa la ciudad fronteriza de Tecún Umán desde Quezaltenango, la segunda ciudad más grande de Guatemala, para después seguir hasta Tapachula, Chiapas. Las principales actividades de la Fuerza de Tarea son los retenes, las patrullas y las operaciones periódicas contra grupos del crimen organizado que participan en el narcotráfico, la trata de personas y la extorsión. Una segunda unidad, la Fuerza de Tarea Interagencial Chortí, comenzó a funcionar cerca de la frontera entre Guatemala y Honduras en la segunda mitad de 2014.

Ambas unidades operan desde instalaciones construidas con fondos del Departamento de Defensa de EE.UU. destinados a la lucha contra el narcotráfico, y usan vehículos y equipos de comunicaciones donados por los Estados Unidos. La ayuda de EE.UU. a las dos fuerzas de tarea fronterizas de Guatemala ha ascendido a unos US$17 millones[53].

LOS EFECTOS DEL PROGRAMA FRONTERA SUR EN LA MIGRACIÓN

El impacto del Programa Frontera Sur en la migración a través de México se ve claramente en el pronunciado aumento en el número de detenciones y deportaciones de centroamericanos. En 2013, México deportó a 78.733 centroamericanos, cifra que aumentó a 105.303 en 2014. Tan solo en los primeros nueve meses de 2015, México deportó a 118.510 centroamericanos, superando el total de deportaciones en 2014[54].

DEPORTACIONES A GUATEMALA

Los migrantes guatemaltecos, entre ellos numerosos niños, son deportados a la localidad de El Carmen, a unos 25 minutos en auto de la principal estación migratoria del INM en Tapachula. Trabajadores de la Cruz Roja en El Carmen nos explicaron que en promedio, llegan unos 100 deportados en autobuses mexicanos cada día. Los voluntarios de la Cruz Roja suben a los autobuses e informan a los deportados dónde se encuentran sus oficinas y qué servicios ofrecen (llamadas telefónicas, atención médica básica). Los niños no acompañados son transportados al albergue para migrantes más cercano, un centro manejado por la iglesia en la cercana localidad de Tecún Umán. El personal de la Cruz Roja también transporta a Tecún Umán a cualquier adulto deportado que necesite refugio.

LA BESTIA VIAJA VACÍA

Tras el anuncio del Programa Frontera Sur en julio de 2014, el gobierno mexicano rápidamente tomó medidas para impedir que los migrantes viajaran como polizones en los techos de los trenes de carga, lo que había sido uno de los principales medios de transporte de muchos migrantes, en particular de aquellos que no podían permitirse pagar a un traficante. El 11 de julio de 2014, el secretario de Gobernación Osorio Chong dijo en una entrevista radiofónica que el gobierno

buscaba "poner orden" con la cuestión de los trenes de carga, conocidos como La Bestia, afirmando que "La Bestia es para carga, no es de pasajeros, tenemos entonces que entrar en su regularización"[55]. En línea con la retórica del presidente en torno al Programa Frontera Sur, en cuanto a proporcionar "atención integral" a los migrantes, y en el contexto del descarrilamiento de un tren en Oaxaca, el secretario Osorio Chong afirmó, "Hay dos puntos donde La Bestia es tomado por migrantes de Centroamérica, en Tabasco y en Chiapas, y no podemos seguir permitiendo que pongan en peligro sus propias vidas"[56]. Desde entonces se ha registrado un fuerte descenso en el número de migrantes que suben a los trenes en las ciudades y estaciones en estos dos estados que solían ser puntos habituales de embarque.

Si bien difícilmente se podría afirmar que el tren era una forma segura de viajar al norte para los migrantes, hay una preocupación generalizada acerca de la severidad de las operaciones para impedir que los migrantes suban a los trenes y los nuevos peligros que enfrentan a medida que toman nuevas rutas hacia el norte para evitar estas operaciones. El 12 de agosto de 2014, el secretario Osorio Chong dijo sobre las operaciones en los trenes, "No es un plan para agredir ni lastimar, sino todo lo contrario, para proteger los derechos y la seguridad de ciudadanos de otros países"[57]. Sin embargo, ese mismo día el albergue para migrantes La 72 en Tenosique, Tabasco, denunció una violenta operación llevada a cabo por agentes del INM y la Policía Federal para impedir que unos 300 migrantes abordaran el tren en Tenosique[58].

Los albergues para migrantes y las organizaciones de la sociedad civil han seguido documentando hechos preocupantes relacionados con el uso de la fuerza y otros abusos en las operaciones para controlar a los migrantes a lo largo de las rutas ferroviarias. El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) informa que en 2014 el INM de México llevó a cabo 153 redadas y operaciones en los trenes, una cifra que también citó el comisionado del INM Vargas en una conferencia de prensa realizada en marzo de 2015, aunque no mencionó un periodo de tiempo específico en el que tuvieron lugar estas operaciones[59].

En marzo de 2015, el albergue para migrantes de Palenque, Chiapas, escuchó el testimonio de varios migrantes que habían presenciado la violenta persecución de un migrante por parte de agentes del INM y la Policía Federal. Tras una redada en el tren, los agentes persiguieron al migrante, de unos 20 años, durante alrededor de dos horas hasta que llegó a un río, donde comenzó a ahogarse mientras los agentes lo observaban luchar por su vida, ignorando sus pedidos de auxilio. Un testigo explicó que los agentes que miraban cómo se ahogaba el migrante dijeron, "dejen a ese pendejo". Las autoridades migratorias demoraron más de diez horas en llegar y retirar el cadáver[60].

Vías del tren en Arriaga, Chiapas

En septiembre de 2014, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México anunció un plan por valor de MXN$ 6.058.000.000 (aproximadamente US$360 millones) para renovar y modernizar 1.046 kilómetros de vías ferroviarias en la línea Chiapas-Mayab entre 2014 y 2018, lo que triplicaría la velocidad del tren para finales del mandato del presidente Peña Nieto[61]. El subsecretario de transporte Carlos Almada explicó que estos fondos tenían dos objetivos: mejorar la conectividad y aumentar la velocidad media de los trenes, y mitigar diversos problemas sociales asociados con el lento paso de los vagones por esta región"[62].

La velocidad de los trenes ha aumentado de alrededor de 10 kilómetros por hora a 60-70 kilómetros por hora. "Obviamente los migrantes ya no pueden usarlo", dijo el entonces coordinador de la frontera sur Mayans, "porque cuando circulaba a unos 10 kilómetros podían abordarlo, o cuando paraba en ciertas estaciones, pero ahora no, con estas velocidades es mucho más peligroso"[63].

La línea Chiapas-Mayab tiene dos rutas: la ruta de Mayab va hacia el interior desde el Golfo de México, desde Valladolid, Yucatán, a Coatzacoalcos, Veracruz, pasando por los estados de Campeche y Tabasco; la ruta de Chiapas va hacia el interior desde el Océano Pacífico, desde Ciudad Hidalgo, Chiapas, a Ixtepec, Oaxaca. Sin embargo, debido los daños provocados a las vías por el Huracán Stan en 2005, la ruta de Chiapas solo opera desde Arriaga, a unos 280 kilómetros de la frontera con Guatemala. Esta ruta de Chiapas solía ser un punto de partida habitual para los migrantes centroamericanos.

Además de las redadas en los trenes, la vigilancia en las estaciones de tren y el aumento de la velocidad de los trenes, otros esfuerzos por impedir que los migrantes viajen en los trenes han incluido:

- **Monitoreo por parte de fuerzas de seguridad privadas:** Dos de las principales compañías ferroviarias de México, Grupo Ferrovial Mexicano (Ferromex) y Ferrocarril del Sureste (Ferrosur), han empleado a guardias privados para monitorear los trenes e impedir que sean abordados por los migrantes. Los albergues para migrantes denuncian que los guardias van armados con rifles de gran calibre, y han documentado casos de amenazas y agresiones por parte de los guardias contra migrantes hallados cerca de los trenes. En septiembre de 2015, la Estancia del Migrante González y Martínez, en el estado de Querétaro, en México central, documentó dos meses de amenazas y ataques contra migrantes y personal del albergue a manos de guardias empleados por Ferromex. El incidente más reciente denunciado por el albergue sucedió el 6 de septiembre de 2015, cuando los guardias dispararon contra migrantes que caminaban cerca de las vías; al parecer no hubo heridos[64].
- **Muros y barreras:** En otoño de 2014, Ferrosur construyó un muro de cemento cubierto con alambre de púas de alrededor de un kilómetro de longitud que se extiende a lo largo de las vías del tren en Tierra Blanca, Veracruz. Además de impedir que los migrantes accedan al tren, el muro dificulta su acceso al albergue para migrantes Decanal Guadalupano, que proporciona refugio y ayuda a migrantes desde 2003[65]. Antes del anuncio del PFS, Ferrosur había emprendido esfuerzos para impedir el acceso de los migrantes al tren en Coatzacoalcos, Veracruz[66]. En 2012, Ferrosur colocó postes de cemento a lo largo de ambos lados de las vías en Apizaco, Tlaxcala, lo que ha hecho que sea prácticamente imposible embarcar y desembarcar del tren, y ha provocado numerosas lesiones[67].

Las autoridades migratorias también han llevado a cabo redadas en restaurantes, hoteles y estaciones de autobús frecuentados por migrantes[68]. Por ejemplo, en agosto de 2014 el albergue para migrantes de Arriaga, Chiapas—donde hoy en día nace la ruta de tren de Chiapas—denunció que agentes del INM habían llevado a cabo redadas nocturnas en hoteles donde era sabido que se hospedaban cientos de migrantes[69]. Arriaga solía ser un punto clave para los migrantes que abordaban La Bestia, pero las intensas operaciones del INM han convertido a Arriaga un lugar a evitar para los migrantes[70]. Según un funcionario de Arriaga (que se refirió a la crisis migratoria en tiempo pasado), en el auge de la oleada de migrantes en la frontera con EE.UU. en 2014, llegaban a Arriaga entre 500 y 1.000 nuevos migrantes cada día, en su mayoría familias y niños, llenando la plaza principal y las estaciones de tren. Hoy, sin embargo, es raro ver migrantes en Arriaga.

NUEVAS RUTAS

El Programa Frontera Sur ha transformado los patrones de migración en la zona fronteriza sur de México, a menudo de formas que implican mayores riesgos para los migrantes. Los obstáculos para abordar el tren, combinados con redadas y retenes a lo largo de otras rutas migratorias tradicionales, han obligado a los migrantes a buscar nuevas formas de transporte y rutas hacia el norte. Un claro efecto del Programa Frontera Sur ha sido la multiplicación de las rutas, dado que muchos migrantes están caminando por rutas diferentes y cubriendo distancias mucho mayores. Muchos viajan en autobuses o taxis, arriesgándose a toparse con un retén o desembarcando antes y rodeándolo a pie. Algunos viajan ocultos en los autos de los traficantes, mientras que otros viajan en barco por la costa de Chiapas y Oaxaca. No obstante, algunos migrantes siguen viajando en tren, a menudo embarcando más al norte, o en ciudades distintas de las habituales.

Al apartarse de las rutas tradicionales, los migrantes se han visto expuestos a nuevas vulnerabilidades, a la vez que se ha dificultado su acceso a la red de albergues establecida a lo largo de las rutas de tren para brindarles ayuda humanitaria. Los albergues para migrantes, en especial en el norte de México, informan estar recibiendo a menos migrantes desde la implementación del PFS. Como se describe en el informe de WOLA y varias organizaciones y albergues de migrantes de México titulado *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, de noviembre de 2015, el hecho de que un menor número de migrantes esté llegando a los albergues ha dificultado los esfuerzos por documentar los abusos y violaciones a los derechos humanos bajo el PFS[71].

Asimismo, a medida que las rutas se han vuelto más largas y complejas, exigiendo a menudo el pago de sobornos a un mayor número de funcionarios, han aumentado las tasas de los traficantes. Los migrantes informan estar pagando tasas de entre US$9.000 y 10.000, un aumento frente a los US$6.000–8.000 que pagaban antes del PFS. Una investigación realizada en junio de 2015 por la organización de periodismo de investigación Periodistas de a Pie concluyó que una de las principales consecuencias del Programa Frontera Sur ha sido no frenar el flujo migratorio, sino hacer que sea mucho más costoso, aumentando los sobornos que deben pagar los coyotes—un costo que se transfiere a los migrantes[72].

MAPA DE LA ZONA FRONTERIZA SUR DE MÉXICO

A continuación se detallan los cambios en las rutas migratorias que documentamos:

- **Rutas tradicionalmente empleadas por mujeres y niños:** En el pasado, los migrantes centroamericanos usaban las denominadas rutas "masculinas" y "femeninas". Las rutas caracterizadas como masculinas eran más rápidas pero más duras, por ejemplo viajar en el techo de La Bestia. Si bien no eran desconocidas a bordo de los trenes, las mujeres, niños y familias solían viajar por otras rutas incluso antes de la campaña contra La Bestia, por ejemplo a lo largo de carreteras por las que los traficantes habían arreglado su pasaje mediante transacciones con autoridades corruptas de seguridad y migración. Si bien estas rutas llevan más tiempo, están siendo empleadas con mayor frecuencia por todos los migrantes debido al aumento de las medidas de seguridad en los trenes.

- **Rutas a través de los Altos de Chiapas:** Los defensores en San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez informan estar viendo más migrantes al costado de las carreteras, pidiendo dinero y aventones. Dado que anteriormente esto era muy inusual, las comunidades locales no están acostumbradas a encontrarse con migrantes, y no hay una red establecida de albergues. Algunas de las principales inquietudes han sido la delincuencia común y los problemas de saneamiento, además de la posibilidad de que los migrantes puedan atraer al crimen organizado, que acude a abusar de ellos. También se han denunciado casos de lugareños que han extorsionado o se han aprovechado de los migrantes. Desde San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez, los migrantes o bien toman la autopista a Veracruz, o bien se dirigen más al norte, a Pichucalco, al noroeste de Chiapas, donde abordan el tren que lleva a Veracruz y la llanura costera del Golfo de México.

- **Rutas a lo largo de carreteras rurales en lugar de autopistas:** Si bien las carreteras rurales alargan el viaje, están menos patrulladas. Los migrantes están usando cada vez más una ruta que sigue la presa La Angostura en el extremo suroccidental de los Altos de Chiapas, viajando por carreteras rurales y cruzando ríos en barcazas lo suficientemente grandes para transportar vehículos.

- **Rutas hacia México a través de las selvas a lo largo de la frontera de Chiapas con Guatemala:** Un menor número de migrantes viajan a través de la región de Petén en Guatemala hacia la región selvática del centro y este de Chiapas. Desde ahí esta ruta se conecta con la ruta central hacia el norte, o bien hacia Palenque y Pichucalco o bien hacia San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez.

- **Rutas por la costa del Pacífico en barco:** Los migrantes a menudo abordan pequeñas embarcaciones en el departamento de San Marcos, situado en la desembocadura del Río Suchiate, Guatemala, o en Puerto Chiapas. En una serie de trayectos cortos, los migrantes viajan por la costa pacífica de Chiapas, parando en varios pueblos costeros y atravesando estuarios de poca profundidad. Los botes suelen ser pequeños y se mantienen cerca de la orilla, y el viaje suele terminar en Salina Cruz, Oaxaca. Si bien está aumentando, el uso de la ruta oceánica no es muy frecuente. Un analista estimó que en un día especialmente ajetreado pueden funcionar un máximo de 30 botes de migrantes, aunque por lo general son menos.

CONDICIÓN DE REFUGIADO, ASILO Y
ACCESO A LA PROTECCIÓN

Si bien entre octubre de 2014 y septiembre de 2015 fueron detenidos en México más de 165.580 migrantes, muy pocos han solicitado o recibido protección en el país. Esto a pesar de que la definición de "refugiado" de México es más amplia que la de los Estados Unidos, que solo concede asilo a personas que puedan demostrar que "han sido perseguidos o que sufrirán persecución si retornan a su país de origen debido a su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social"[73]. La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de México, aprobada en 2011, reconoce el derecho al asilo basado en "violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público"[74].

A pesar de contar con categorías más amplias para poder recibir protección, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) solo otorgó la condición de refugiado en 451 casos en 2014, alrededor del 21 por ciento de todas las solicitudes recibidas; de estos refugiados, 413 eran del Triángulo Norte[75]. Otras 79 personas recibieron "protección complementaria" de la COMAR el año pasado, lo que significa que, si bien estos individuos no reúnen los requisitos para ser refugiados y no pueden solicitar traer a sus familias, pueden permanecer en México debido que corren riesgo de muerte, tortura u otros tratos inhumanos y degradantes si vuelven a sus países[76]. En los primeros siete meses de 2015, 1.684 personas han solicitado protección en México; de estas, 369 han recibido la condición de refugiado y a otras 46 se les ha otorgado protección complementaria; el 92 por ciento de las solicitudes presentadas en 2015 son de individuos del Triángulo Norte[77].

Hay numerosos motivos por los cuales México acoge a tan pocos refugiados. Muchos migrantes desconocen sus derechos de protección. Cuando los migrantes ingresan a los centros de detención, los agentes del INM tienen la obligación de informarles de sus derechos, incluido el derecho a solicitar protección en México. Sin embargo, en la práctica esta obligación a menudo se incumple, o se cumple de forma inadecuada, por ejemplo cuando un migrante firma un formulario donde declara que ha sido informado de sus derechos sin realmente entender su contenido, o cuando un agente evalúa las necesidades de protección de forma superficial.

En su informe de diciembre de 2013 sobre la situación de los migrantes en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estimó que el 68 por ciento de las personas detenidas en la estación migratoria más grande de México, el centro Siglo XXI en Tapachula, no sabían que tenían derecho a solicitar protección[78]. En una encuesta a doscientos niños migrantes no acompañados detenidos en la Ciudad de México y Chiapas realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), solo el 27 por ciento sabían que tenían derecho a solicitar asilo o la condición de refugiado en México[79]. El ACNUR, que cuenta con oficinas en la Ciudad de México y Tapachula, puede visitar centros de detención en México y hablar con los migrantes sobre su derecho a solicitar protección. Actualmente está trabajando para ampliar la información a la que pueden acceder los migrantes detenidos, por ejemplo mediante afiches o videos informándoles sobre sus derechos.

Los migrantes detenidos que sí saben que tienen derecho a solicitar asilo pueden decidir no hacerlo, o los agentes del INM les pueden aconsejar que no lo hagan, porque deben permanecer detenidos hasta que su solicitud haya sido plenamente considerada. Por ley, esto puede llevar hasta 45 días laborables, periodo que puede ser ampliado por varios motivos, incluida la necesidad de información adicional sobre el caso o la falta de un intérprete adecuado[80]. En estaciones migratorias como Siglo XXI, que rozan o superan permanentemente su capacidad, que un migrante solicite protección representa un problema para

el INM, ya que significa menos camas disponibles para albergar temporalmente a otros migrantes, y un uso adicional de recursos para alojarlos y alimentarlos.

Para los migrantes, permanecer detenidos por tiempo indefinido puede resultar insoportable. En Tapachula, escuchamos que cada vez más migrantes que desean solicitar asilo desisten de hacerlo para poder ser deportados a sus hogares. Muchos de ellos vuelven a viajar a México y acuden directamente a la oficina de la COMAR a solicitar asilo para así evitar permanecer detenidos mientras se procesa su solicitud.

Incluso cuando los migrantes tienen la posibilidad de que sus solicitudes sean procesadas sin que tengan que permanecer detenidos, se enfrentan a otros problemas, en particular cómo ganarse la vida y mantener a sus familias si no pueden trabajar legalmente. Las familias de refugiados suelen solicitar ayuda humanitaria al ACNUR y las agencias mexicanas para cubrir sus gastos básicos durante los meses que lleva procesar sus solicitudes. Poco antes de nuestra visita en julio de 2015, el albergue Jesús el Buen Pastor, dirigido por Olga Sánchez, abrió una nueva casa para familias de refugiados con cinco habitaciones, cada una equipada con un baño y cocina, para que algunas familias tengan un lugar donde vivir mientras esperan una decisión sobre sus solicitudes[81].

En 2014, casi el 36 por ciento de las solicitudes de asilo se declararon desistidas (lo que significa que el migrante decidió desistir de su reclamo y ser deportado) o abandonadas (lo que significa que el migrante no compareció para su entrevista o no proporcionó información adicional acerca de su solicitud)[82]. Es probable que en muchos casos el migrante no haya querido permanecer detenido o no haya podido mantenerse económicamente durante el periodo que llevaría completar el trámite.

Otro obstáculo para los solicitantes de asilo es la falta de acceso a representación legal. La mayoría de los migrantes no pueden permitirse pagar a un abogado, hay pocos abogados de migración que presten servicios gratuitos en México y las organizaciones de la sociedad civil que representan a refugiados tienen dificultades para ingresar a las estaciones migratorias. Por ejemplo, el personal del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, con sede en Tapachula, solo puede ingresar a una oficina en la estación Siglo XXI dos veces por semana durante cuatro horas, y solo tiene permitido hablar con aquellos migrantes que se hayan inscrito en una lista.

Al igual que en los Estados Unidos, quienes soliciten la condición de refugiado sin contar con apoyo legal tienen menos probabilidades de obtener un resultado positivo[83].

La propia COMAR no cuenta con suficiente personal. En todo el país hay solo quince agentes disponibles para evaluar las solicitudes, cuatro de ellos basados en Chiapas. Al contrario que en los Estados Unidos, donde los migrantes presentan su caso ante un juez de inmigración, en México el agente de la COMAR decide sobre la solicitud de protección basándose en una entrevista con el migrante y un análisis de la situación en su país de origen. Teniendo en cuenta el drástico aumento en el número de solicitudes y el mínimo aumento en los recursos (el presupuesto de la COMAR no aumentó en términos reales de 2014 a 2015[84]), es difícil imaginar que los agentes puedan tomarse el tiempo necesario para evaluar cada solicitud. En muchas partes de México no hay agentes de la COMAR disponibles, lo que limita la capacidad de los migrantes para hablar con alguien acerca de su derecho a recibir protección. En estos casos, los migrantes deben comunicar su interés en solicitar protección a un agente del INM para que este transmita dicha información a la COMAR.

CONDICIONES DE DETENCIÓN

Aunque ingresar a México sin la debida documentación fue despenalizado en México en 2008 (actualmente el ingreso ilegal constituye una infracción administrativa), los migrantes que no portan la documentación adecuada siguen siendo recluidos en centros de detención mientras son procesados. El derecho mexicano se refiere a la detención de migrantes en un lenguaje poco claro: los migrantes son "presentados" en las "estaciones migratorias", administradas por el INM, donde reciben "alojamiento temporal" hasta que su estadía en México sea "regularizada", o antes si son retornados a su país de origen[85]. Dependiendo de la ciudadanía del migrante, los procedimientos de expulsión pueden llevar entre dos días, como es el caso de la mayoría de los centroamericanos, a no ser que hayan solicitado algún tipo de protección, a varias semanas o incluso meses, como es el caso de los migrantes procedentes de Cuba o de países de África, Asia u otros lugares.

Según la ley, un migrante puede permanecer detenido por un periodo de hasta 60 días. Esto se puede extender indefinidamente debido a varios factores, entre otros la imposibilidad de identificar precisamente al migrante y/o su nacionalidad, dificultades para obtener los documentos de identidad, demoras consulares o problemas de salud[86]. Algunos migrantes procedentes de partes del mundo a los cuales resulta política o funcionalmente difícil retornarlos (por ejemplo en el caso de migrantes que huyen de conflictos armados, pero que no necesariamente cumplen los requisitos para recibir asilo), podrían llegar a pasar mucho tiempo detenidos mientras esperan un oficio de salida que les permita permanecer en México durante un periodo de hasta 20 días (muchos de estos migrantes probablemente se dirijan entonces a la frontera con EE.UU.)[87]. Un funcionario mexicano estimó que alrededor del 30 por ciento de la población de Siglo XXI se encuentra detenida por periodos prolongados.

La ley mexicana establece que los niños migrantes no acompañados deberían ser alojados en albergues administrados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin embargo, a menudo este no es el caso debido a la falta de espacio para alojarlos. Bajo esta "circunstancia excepcional", la ley permite que los niños no acompañados sean alojados las estaciones migratorias, en ocasiones con migrantes adultos[88].

La estación migratoria más grande de México, y de toda América Latina, es Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, con capacidad para albergar a hasta 960 migrantes[89]. Debido a su ubicación, Siglo XXI es el principal punto de salida para los migrantes centroamericanos que han sido detenidos en el estado de Chiapas o en otros lugares en el centro y sur de México; la otra principal estación para las salidas hacia Centroamérica está en Acayucan, Veracruz. Como consecuencia del aumento del control migratorio en México bajo el Programa Frontera Sur, y el hecho de que más del 40 por ciento de los migrantes son detenidos en Chiapas, Siglo XXI roza o supera permanentemente su capacidad, albergando a un gran número de migrantes centroamericanos, pero también a cientos de cubanos y migrantes procedentes de otras partes del mundo.

Si bien no está prohibido, el acceso a las estaciones migratorias en México es limitado y a menudo está restringido a oficinas fuera de las áreas donde se encuentran detenidos los migrantes. Los expertos que han tenido acceso a Siglo XXI, incluido una de las autoras de este informe, observaron condiciones de vida limpias pero abarrotadas, con escasa ventilación, en un espacio que se siente y se ve como una prisión. Los migrantes están divididos por género (hay secciones para hombres, mujeres, familias y niños no acompañados) y cada sección tiene un patio exterior. Dentro de cada sector, los migrantes están alojados según la duración de su estadía: la mayoría de los centroamericanos se alojan en habitaciones para estadías temporales, con lavabos y bancos sobre los que se pueden colocar colchones; los migrantes que se encuentran detenidos por periodos más largos se alojan en

dormitorios con literas para dormir. La puerta de cada una de las habitaciones se cierra con llave a la noche y se vuelve a abrir a la mañana. Si bien hay algunas actividades recreativas, son limitadas, y uno puede imaginar que debe ser todo un desafío vencer el aburrimiento.

Aunque el proceso de recibir y alojar a los migrantes parece ordenado, algunos migrantes detenidos mencionan abusos verbales, físicos y sexuales; acceso inadecuado o tardío a la atención médica; y el robo de las pertenencias de los migrantes. Los migrantes detenidos también dicen temer por su propia seguridad, ya que en ocasiones algunos miembros de pandillas se han dejado atrapar para poder permanecer en la estación migratoria y así vigilar y acosar a otros migrantes.

Según testimonios de migrantes obtenidos por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, debido a la superpoblación en Siglo XXI, los migrantes han de esperar largos periodos de tiempo para comer, los dormitorios superan su capacidad, y los baños y las sábanas no se limpian con suficiente frecuencia, entre otros problemas. Un migrante egipcio que llevaba 60 días en Siglo XXI mientras se procesaba su solicitud de asilo, escribió, "durante mi estadía aquí he sido testigo de todo tipo de violaciones. Todas las normas se han infringido sin cuidado, y nadie en el gobierno mexicano parece estar interesado. Aquí no tienes ningún derecho. Aquí ni siquiera eres humano, no eres más que un criminal, basura. Así es como tratan a todo el mundo, sin importar de dónde seas. Aquí eres basura, te dan la peor comida, la peor atención médica"[90].

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Y CRÍMENES CONTRA MIGRANTES

Como escuchamos en nuestro viaje—y como se describe en mayor detalle en el informe conjunto *Un camino incierto*[91]—si bien el Programa Frontera Sur se presentó como una iniciativa para mejorar la seguridad de los migrantes, la intensificación de los controles migratorios en México a lo largo del último año ha resultado en un aumento de las violaciones a los derechos humanos contra migrantes que transitan por México. Estos abusos incluyen robos, secuestros, agresiones sexuales, desapariciones, asesinatos y trata de personas, en particular a manos de grupos criminales, en ocasiones con la colaboración o el consentimiento de las autoridades mexicanas, además del uso excesivo de la fuerza, malos tratos y extorsión por parte de funcionarios mexicanos.

A medida que han aumentado los crímenes contra migrantes perpetrados por delincuentes, también lo han hecho los abusos a manos de funcionarios mexicanos. El número de denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios del INM recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) aumentaron de 454 y 450 en 2013 y 2014, respectivamente, a 511 en los primeros ocho meses de 2015[92]. En septiembre de 2015, agentes de la Policía Federal detuvieron a cuatro agentes del INM en Chiapas, acusados de estar involucrados en una red de tráfico de personas[93]. Una de las recomendaciones más recientes de la CNDH al INM, emitida en 2014, se refería a una agresión sexual cometida contra una niña hondureña de 16 años por parte de un agente del INM mientras se encontraba detenida en San Luis Potosí[94] .

Más allá de los funcionarios de inmigración, las fuerzas de seguridad mexicanas también han estado involucradas en crímenes y violaciones a los derechos humanos contra migrantes. Una organización de derechos humanos local habló de un caso en el que agentes de la Policía

Fronteriza del Estado de Chiapas habían golpeado a un migrante, y cuando este los denunció fue rápidamente deportado, lo que hizo que resultara prácticamente imposible dar un seguimiento al caso.

Las encuestas realizadas a migrantes que llegaban a los albergues hechas por miembros de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) hallaron que los abusos más comunes cometidos por las autoridades mexicanas contra los migrantes son robos, extorsión, detención ilegal y abusos físicos. La agencia que la mayoría de los migrantes identificaron como la autora de los abusos es la Policía Federal, seguida de las fuerzas policiales municipales[95].

Los albergues que participan en el informe *Un camino incierto* también han documentado casos de agentes del INM que participaron en redes de trata de personas, y de migrantes que fueron robados y extorsionados por agentes del INM y las fuerzas policiales federales y municipales. En muchos de estos casos, los funcionarios exigieron dinero a los migrantes a cambio de permitirles continuar su viaje.

En Chiapas, varias organizaciones de derechos humanos locales nos hablaron de continuas violaciones a los derechos humanos contra la población en general a manos de las fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales. Además, como ya mencionamos en nuestro informe de junio de 2014 *La otra frontera de México*, sigue habiendo casos de acoso a los residentes locales cuando atraviesan retenes, y los activistas locales mencionaron un aumento en las interrogaciones por parte de soldados y policías.

También existe una preocupación constante por que la expansión de las fuerzas de seguridad en la zona fronteriza sur, en particular en Chiapas, tenga más que ver con los planes de los gobiernos federal y estatal para avanzar con proyectos polémicos—como la ampliación de concesiones mineras en el estado y la construcción de una autopista entre San Cristóbal de las Casas y Palenque—y menos con aumentar la capacidad de control migratorio de México. Varios grupos locales nos dijeron que muchas comunidades están siendo presionadas para abandonar sus tierras. Hasta la fecha, el gobierno mexicano ha otorgado 99 permisos de explotación minera en Chiapas, válidos hasta el 2050 e incluso después de esa fecha, que abarcan un millón de hectáreas (2.5 millones de acres) de terreno; muchas comunidades de los 16 municipios afectados han protestado contra su establecimiento[96].

CRÍMENES CONTRA MIGRANTES

Si bien los niveles de crímenes violentos denunciados en Chiapas están por debajo de la media mexicana, los de crímenes contra migrantes—de los cuales solo una mínima fracción son denunciados—son bastante elevados. Un análisis de estadísticas sobre el crimen publicado por el sitio web de periodismo de investigación Animal Político muestra un preocupante aumento en número de denuncias de crímenes cometidos contra migrantes centroamericanos en Chiapas en el año después del inicio del Programa Frontera Sur. Las denuncias de asaltos y secuestros de migrantes han aumentado, y "el delito de robo se disparó 81 por ciento" [97].

De acuerdo con la Fiscalía chiapaneca, desde julio de 2014 hasta abril de 2015, se registraron 385 delitos contra migrantes [...] de enero a abril de este año se denunciaron 171 ilícitos, contra 147 de los primeros cuatro meses de 2014. Es decir, 16% más. Además, los asaltos y robos en la entidad aumentaron 246% y 61%, respectivamente, tras la presentación del Programa Frontera Sur, ya que se pasó de 15 asaltos en el periodo julio 2013-abril 2014, a 52 en el mismo periodo un año después. Mientras que los robos subieron de 55 a 89[98].

Los representantes de la sociedad civil con los que conversamos en Chiapas mencionaron cambios en los responsables de estos abusos,

que ya no se trata solo de grupos del crimen organizado o funcionarios mexicanos, sino cada vez más de residentes de las zonas por las que viajan los migrantes.

También está claro que el crimen ha seguido a los migrantes por sus nuevas rutas. Por ejemplo, en octubre de 2014, el Padre Alejandro Solalinde, fundador del albergue Hermanos en el Camino, en Ixtepec, Oaxaca, abrió un nuevo albergue para migrantes en Chahuites, Oaxaca, en coordinación con el alcalde local, la Fiscalía de Atención al Migrante y la CNDH. Este albergue está situado cerca de la frontera entre Oaxaca y Chiapas, unos 40 kilómetros al norte de Arriaga[99]. Dadas las dificultades de viajar en tren en Chiapas, un mayor número de migrantes están evitando Arriaga y dirigiéndose directamente a Oaxaca, a menudo a pie, con la esperanza de lograr continuar su viaje desde allí. Desde su apertura, el personal del centro ha denunciado más de 200 asaltos contra migrantes en la ruta entre Arriaga y Chahuites; en septiembre de 2015, cuatro migrantes salvadoreños fueron atacados y asaltados violentamente mientras caminaban por las vías del tren en esta zona[100].

En Frontera Comalapa, oímos hablar de un aumento en los crímenes contra migrantes coincidente con el aumento en el número de migrantes que usan esta ruta "central" a través de los Altos de Chiapas. Unos pocos días antes de nuestra llegada, los diarios locales publicaron la historia de una mujer guatemalteca que había sido violada y asesinada en las afueras del pueblo. Los activistas locales también mencionaron que cada vez estaban apareciendo más cuerpos de migrantes asesinados en los canales que bordean los campos agrícolas de la zona. El número de cuerpos no identificados ni reclamados ha sido lo suficientemente elevado para superar la capacidad de la diminuta oficina forense local, que no está equipada con refrigeración. Los activistas aludieron a la necesidad imperiosa de poder realizar pruebas de ADN para identificar los restos.

Las comunidades, que recibieron cordialmente a los refugiados de las guerras de Centroamérica en los 1980, son menos receptivas hoy en día. En Frontera Comalapa, los defensores de los derechos de los migrantes nos dijeron que la población tiende a culpar a los hondureños por los robos menores y otros delitos molestos. Debido a la creencia de que los migrantes traen consigo violencia, "hay poca hospitalidad hacia los migrantes en Comalapa", nos dijo un defensor, a pesar de que la población migrante incluye cada vez más a familias. Otro defensor de los derechos humanos de la zona de Frontera Comalapa insistió en que la población tiende a estar abierta a los migrantes, como lo estaba en los 1980, y que muchos residentes locales están dispuestos a compartir lo que tienen, "pero puede ser peligroso. No sabes quiénes son los migrantes. Podrían ser mareros".

Las pandillas centroamericanas siguen estando presentes del lado mexicano de la frontera, y muchas de las que victimizan a los migrantes en Chiapas de hecho son centroamericanas. A menudos se trata de miembros de la Mara Salvatrucha, Barrio 18, y otras pandillas que son la causa de tanta migración desde los países del Triángulo Norte. Hasta hace poco, estos pandilleros eran identificables por su forma de vestir, las señales de mano y especialmente los tatuajes. Sin embargo, la nueva generación de pandillas tiende a evitar los tatuajes y es más difícil de distinguir de la población, según explicó un funcionario de Chiapas.

Mural en el albergue de migrantes en Tecún Umán, Guatemala

EL TRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

EN LA ZONA FRONTERIZA SUR

NARCOTRÁFICO

Como señalamos anteriormente, un gran porcentaje de la cocaína, y parte de la heroína, destinadas a los Estados Unidos pasa brevemente por Chiapas. Ya que estos productos no tienden a pasar mucho tiempo del lado mexicano de la frontera, el control del tráfico de larga distancia no tiende a generar demasiada violencia al norte de la frontera entre México y Guatemala.

Gran parte del contrabando pasa por cruces de carretera no oficiales. Varios grupos locales mencionaron el pueblo de Sabinalito, justo al norte de Ciudad Cuauhtémoc, y la zona selvática alrededor de Benemérito de las Américas, pero hay numerosos puntos, a pocos kilómetros de carreteras pavimentadas, por los que los individuos pueden cruzar a México portando importantes cantidades de productos ilegales sin ser detectados.

El impacto del crimen organizado se deja sentir más acusadamente en la puja por el control de los mercados criminales locales. Lo que a menudo se denomina simplemente la "mafia" en Chiapas

obtiene sus ganancias de la prostitución, a menudo a cuenta de mujeres y niñas migrantes víctimas de trata en los bares, y del narcomenudeo, la venta de menores cantidades de drogas ilegales para consumo local. Estas actividades provocan brotes ocasionales de competencia violenta entre bandas por el control local. Y nada de esto podría existir sin la complicidad de los funcionarios de seguridad, judiciales y políticos locales corruptos.

Estos brotes de violencia pueden ser graves. El pueblo de Frontera Comalapa—estratégicamente situado cerca de la frontera terrestre a lo largo de la carretera entre la región central y el Pacífico—experimentó un brote de asesinatos en 2013. (Algunos residentes creían que ciertos miembros de carteles nacionales de alto nivel podrían haber estado ocultándose allí.) Hoy en día, los homicidios siguen siendo habituales en la zona alrededor de Frontera Comalapa, incluidos algunos casos en los que las víctimas no identificadas probablemente sean centroamericanas. Cuando el personal de WOLA bajó del autobús en Frontera Comalapa en julio de 2015, un joven pasajero a quien preguntamos cómo llegar a nuestro destino, nos despidió con las palabras, "Tengan cuidado, es muy peligroso".

Según varios relatos que escuchamos durante nuestra visita, el crimen organizado tiene una relación cómoda con los funcionarios locales. Un analista con quien hablamos describió al alcalde recién elegido de una ciudad como "el mayor narco de la región". En la localidad fronteriza de Ciudad Hidalgo, el nuevo alcalde, apodado "La Loba", ha sido acusado a lo largo de los años de extorsión, tráfico y fraude electoral[101].

TRATA DE PERSONAS

Los defensores de los derechos de los migrantes en Tapachula dijeron que sospechaban que el abuso sexual de las migrantes iba en aumento, especialmente en las cabeceras municipales. Otras mujeres migrantes son víctimas de la trata de personas, a menudo atraídas a Tapachula y otras ciudades en Chiapas por una promesa de empleo. Como resultado de la mayor atención prestada a la trata de personas en México—incluida la Campaña Corazón Azul de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC), lanzada en México en 2010—un mayor número de agentes federales han sido capacitados para detectar a víctimas de la trata e investigar este tipo de casos. Bajo el actual gobierno, que asumió el poder a finales de 2012, Chiapas ha emitido 58 sentencias por el delito de trata de personas[102].

A pesar de los avances, la trata de personas sigue siendo difícil de erradicar, no solo debido a la corrupción y la sofisticación de las redes, sino porque las víctimas rara vez salen a la luz. Su reticencia se debe a desesperación económica. "Ser traficada es una de las pocas formas de permanecer aquí y apoyar a la familia en los lugares de origen", admitió un defensor de los derechos de los migrantes en Frontera Comalapa.

Por otro lado, los fiscales se enfrentan a un perverso incentivo: para cumplir con el mínimo de detenciones de sospechosos de trata de personas, han estado deteniendo a los traficantes más pobres, en lugar de dedicarse al trabajo más arriesgado y laborioso de perseguir a las redes con mayores recursos y mejor conectadas. Los defensores locales señalan que la mayoría de las operaciones de la Campaña Corazón Azul se han desarrollado en las áreas de bajos ingresos de la zona fronteriza. La trata de personas "de alto nivel" no se ha tocado. En algunas operaciones, las autoridades han acusado a las víctimas de ser los traficantes. Los defensores locales especulan que algunas de las víctimas "rescatadas" en estas operaciones no son víctimas de la trata en absoluto, sino migrantes detenidas para inflar las estadísticas[103].

CONCLUSIONES

Si bien se anunciaron como parte del Programa Frontera Sur, muchas de las iniciativas presentadas por la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur y el presidente Peña Nieto ya estaban previstas antes de julio de 2014. Como describimos en nuestro informe de junio de 2014, el gobierno mexicano ya había establecido la Iniciativa de Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, el Programa de Apoyo a la Zona Fronteriza, el Plan de Modernización de Aduanas, el Programa de Migración para la Frontera Sur de México y el Programa Pasajero Seguro[104]. En gran medida, el Programa Frontera Sur es un nuevo nombre para describir todas estas iniciativas, con mayor énfasis en la coordinación entre los gobiernos locales, estatales y federales, y esfuerzos redoblados de control migratorio.

En agosto de 2015, poco después de publicar un informe sobre su primer año de trabajo, el entonces coordinador de frontera sur Mayans anunció que, debido a recortes presupuestarios, el gobierno iba a cerrar la Coordinación, y que él volvería al Senado Mexicano[105]. Durante su año de existencia, la Coordinación mantuvo docenas de reuniones con las diversas partes interesadas, organizó varias conferencias y talleres, identificó programas sociales federales para priorizar en el sur de México y promovió el establecimiento de fiscalías especializadas en delitos cometidos contra migrantes a nivel estatal en Campeche, Quintana Roo y Tabasco, con base en la fiscalía especializada que ya funcionaba en Chiapas[106].

Si bien la oficina tuvo una función de convocatoria entre diversas agencias gubernamentales mientras se desarrollaban ciertos programas, y promovió lo que podrían ser medidas eficaces para investigar los delitos contra migrantes si se implementan adecuadamente, no se le otorgó el poder de movilizar recursos financieros o burocráticos significativos. Por ello, su impacto parece limitado y difícil de identificar, lo que podría ser uno de los motivos por los cuales ha sido desmantelada.

Dado su mínimo papel, la desaparición de la Coordinación probablemente tenga escaso impacto en los programas e iniciativas que se desarrollan actualmente en la región de la frontera sur de México, y aún no está claro si alguna otra oficina asumirá las funciones que anteriormente estaban a cargo del senador Mayans y su equipo.

Más allá de cualquier documento oficial, los migrantes, defensores y ciudadanos de Chiapas emplean el término "Programa Frontera Sur" para referirse a la dramática intensificación de los controles migratorios que siguió al anuncio del presidente Peña Nieto en julio de 2015. No hay ningún indicio de que se vayan a relajar estos controles en el corto plazo. Al mismo tiempo, México solo ha dado algunos pasos iniciales para abordar, investigar y sancionar los abusos cometidos contra migrantes y la corrupción oficial que menoscaba gravemente el Estado de derecho en regiones como la zona fronteriza sur.

Si bien el esfuerzo de México, aunque solo fuera parcial, redujo la sensación de urgencia en torno a la necesidad de cambiar las políticas estadounidenses, no ha resuelto el problema de la migración centroamericana. La pobreza y la violencia que obligan a los migrantes a atravesar México no han cambiado. De hecho, este año El Salvador podría tener la tasa de homicidios más elevada jamás registrada en las Américas. Durante 2015, el número de niños no acompañados detenidos en la frontera entre EE.UU. y México aumentó de forma continuada entre enero y agosto, hasta llegar a 3.604 en agosto de 2015, antes de descender ligeramente a 3.520 en septiembre[107]. Si bien aún no hay datos suficientes para explicar el por qué, este ligero aumento podría indicar la adaptación de los traficantes y los migrantes al aumento de los controles migratorios de México, y demuestra el continuo deterioro de la situación en el Triángulo Norte de Centroamérica.

RECOMENDACIONES

Los funcionarios mexicanos han afirmado en repetidas ocasiones que su objetivo en el sur de México es lograr un mejor control de los flujos legales de bienes y personas de modo que puedan dedicar más recursos a abordar el tráfico ilegal en la frontera. Los Estados Unidos se ha esforzado por apoyar los esfuerzos de México en este sentido. Mejorar la seguridad y gestión de la frontera no es tarea fácil, y tampoco existe una respuesta inmediata para lidiar con el gran volumen de personas, en su mayoría centroamericanas, que transitan por México, muchas de las cuales probablemente tengan derecho a recibir algún tipo de protección.

Lo que nuestra investigación a lo largo de los últimos dos años ha dejado en claro es que las iniciativas implementadas en la frontera sur de México no pueden depender solamente de medidas de seguridad como el aumento de los retenes, patrullas y equipos, que si bien pueden resultar en un mayor número de incautaciones de drogas y otros bienes ilegales, no hacen frente a la corrupción e impunidad que acompañan a este negocio. El aumento del número de detenciones y deportaciones de migrantes tampoco hace nada para abordar los factores que empujan a las personas a abandonar sus hogares.

A medida que el gobierno mexicano sigue adelante con sus iniciativas de seguridad fronteriza, y el gobierno de los Estados Unidos las apoya, es esencial que el gobierno mexicano haga cumplir *todas* sus leyes: no solo aquellas que prohíben el flujo ilícito de personas y mercancías, sino también las que garantizan el acceso a la condición de refugiado u otros tipos de protección, las que prohíben las violaciones a los derechos humanos, y las que proscriben la corrupción a todos los niveles. Las recomendaciones que se presentan a continuación coinciden con esta convicción, e instan al gobierno de los Estados Unidos a profundizar su cooperación con México en estas áreas, además de abordar las causas fundamentales de la migración centroamericana.

- **MÉXICO NECESITA UNA MAYOR PRESENCIA DE PERSONAL JUDICIAL, FISCAL Y DE INVESTIGACIÓN PENAL ADECUADEMENTE CAPACITADO Y LIBRE DE CORRUPCIÓN EN LA ZONA FRONTERIZA SUR.** Los fiscales e investigadores son fundamentales para desentrañar las redes del crimen organizado y seguir los rastros del dinero para llegar a los que se benefician del narcotráfico, la trata de personas, el secuestro y la extorsión de migrantes. Solo este tipo de personal judicial y fiscal, en el marco de un sistema judicial reformado, puede aumentar las probabilidades de que un funcionario sea sancionado por corrupción u otros comportamientos que ayuden o inciten al crimen organizado. Para poder desempeñar su labor de manera más eficaz, las agencias fiscales y judiciales estatales y federales necesitan mayor seguridad (también sus informantes y testigos), mejor tecnología, más personal para reducir el número de casos y controles más rigurosos para erradicar la corrupción interna y los abusos. En nuestro informe de junio de 2014 emitimos una recomendación similar, pero desde entonces solo se han dado pequeños pasos en esta dirección fundamental.
- **LA AYUDA DE EE.UU. DESINTADA A LA FRONTERA SUR DEBERÍA IR MÁS ALLÁ DEL OBJETIVO DE LA INICIATIVA MÉRIDA DE "CREAR LA ESTRUCTURA FRONTERIZA DEL SIGLO XXI".** Si bien es importante para México tener mayor control de su propio territorio y una mejor noción de quiénes están cruzando su frontera sur, a lo largo de los dos últimos años de investigación hemos observado que desarrollar las capacidades de las

fuerzas de seguridad y migración, en un contexto de fuerzas con diferentes capacidades y niveles de entrenamiento, y con débiles mecanismos para hacer rendir cuentas a los funcionarios responsables de violaciones a los derechos humanos y corrupción, ha derivado en un aumento de los abusos, mientras que no ha evitado las actividades ilegales en la zona fronteriza. Con la ayuda de EE.UU., México debe ir más allá de un enfoque de gestión fronteriza e invertir más en la frontera sur a fin de "Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho" (pilar dos de la Iniciativa Mérida) y "Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de la legalidad y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico" (pilar cuatro de la Iniciativa Mérida)[108]. En el contexto actual, con un flujo cada vez más mixto de migrantes y refugiados, la ayuda de EE.UU. a México también debería priorizar los esfuerzos por identificar, evaluar y proteger a las personas vulnerables y los solicitantes de asilo.

- **MÉXICO DEBE AMPLIAR SU CAPACIDAD PARA IDENTIFICAR A AQUELLOS MIGRANTES DETENIDOS QUE TENGAN NECESIDAD DE PROTECCIÓN, Y FORTALECER SUS PROCEDIMIENTOS DE ASILO.** En octubre de 2015, en el contexto de su nuevo informe sobre las mujeres del Triángulo Norte y México que solicitan protección, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) advierte de una "crisis de refugiados inminente" en las Américas[109]. Mientras la región se prepara para un posible aumento en el número de refugiados, en particular provenientes de Centroamérica, México se está convirtiendo no solo en un país de tránsito, sino en un destino. México debería ampliar drásticamente la capacidad y el tamaño de la COMAR para garantizar el procesamiento rápido y transparente de las solicitudes, con procedimientos que no violen los derechos de los solicitantes de protección. Como la principal agencia en contacto con esta población, el INM también debería ampliar la capacidad de sus agentes para detectar las posibles necesidades de protección que pudieran tener los migrantes.
- **MÉXICO DEBE DESARROLLAR ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN MASIVA DE MIGRANTES, EN ESPECIAL A LA NIÑEZ. EL GOBIERNO MEXICANO DEBERÍA CONSIDERAR ALTERNATIVAS QUE PERMITAN A LOS MIGRANTES ESPERAR LA RESOLUCIÓN DE SUS PROCEDIMIENTOS DE MIGRACIÓN Y ASILO SIN PERMANECER DETENIDOS EN UNA ESTACIÓN MIGRATORIA.** Un proyecto piloto que se está desarrollando actualmente en la Ciudad de México, el cual contempla alternativas a la detención de la niñez migrante no acompañada, es una importante exploración de opciones viables para atender mejor a esta población vulnerable[110]. Las condiciones de detención también deben mejorar drásticamente, y se debe facilitar un mayor acceso a las instalaciones a los defensores de los migrantes y trabajadores humanitarios. México debe esforzarse por mejorar la capacidad de sus servicios de protección a la infancia para proteger a la niñez migrante, entre otras cosas fortaleciendo su capacidad para detectar posibles casos de trata de personas o abusos.
- **EL INM DEBERÍA CONTINUAR AVANZANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS INSTITUCIONALES PARA MEJORAR SU EFICACIA Y RENDICÍON DE CUENTAS.** El INM está cerca de establecer un servicio profesional de carrera para sus agentes, un paso positivo de cara a mejorar la profesionalización de la fuerza. Otras áreas en las que deberían enfocarse en el futuro son el establecimiento de una unidad de asuntos internos, una mejora en el reclutamiento y la selección de personal de gestión, y el desarrollo

de protocolos sobre el uso de la fuerza. Cualquier ayuda adicional de EE.UU. para el INM debería priorizar estas áreas[111].

- **LAS AGENCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA DEBERÍAN SEGUIR MEJORANDO SU COORDINACIÓN.** Numerosas fuerzas de seguridad en Chiapas mencionaron las reuniones de un grupo de seguridad, que reúne periódicamente a representantes de la Policía Federal, SEDENA, SEMAR y las fuerzas policiales estatales. Si bien este aumento de la coordinación es positivo, a excepción de los CAITF y un retén, el resto de los retenes fijos que observamos estaban controlados por una sola agencia. Esta fragmentación observada en muchos organismos de seguridad y fiscales federales y estatales, agentes de migración y las fuerzas armadas debilita tanto la eficacia como la rendición de cuentas. Los múltiples retenes a lo largo de la autopista del Pacífico en Chiapas además duplican el tiempo de viaje, obstaculizan el comercio, facilitan abusos y no logran frenar las actividades ilegales.
- **NI LA AYUDA DE EE.UU. NI LAS ESTRATEGIAS DE MÉXICO Y GUATEMALA DEBERÍAN ALENTAR EL USO DE LA FUERZA MILITAR EN LAS MISIONES DE SEGURIDAD INTERNA EN ZONAS FRONTERIZAS.** Insistimos en nuestra recomendación de junio de 2014 en contra de alentar un rol militar en la seguridad ciudadana y las misiones de control migratorio. Señalamos que, si bien esto no ha sido un eje principal del Programa Frontera Sur, se están realizando esfuerzos para aumentar las capacidades militares en la región, especialmente en el caso de SEMAR y la Fuerza de Tarea Conjunta de Guatemala. Subrayamos una vez más que las misiones que ponen a personal militar en contacto habitual con los ciudadanos—incluidas situaciones tensas como retenes, revisiones, detenciones e interrogaciones—se deberían evitar y minimizar en lo posible.
- **LA AYUDA DE EE.UU. DEBE ABORDAR LOS FACTORES QUE IMPULSAN LA MIGRACIÓN DESDE CENTROAMÉRICA.** Los US$1 mil millones solicitados por el gobierno del presidente Obama para Centroamérica triplicarían el financiamiento de EE.UU. para la región, e irían más allá del enfoque de seguridad que ha caracterizado a la ayuda de EE.UU. desde 2008. La Cámara de Representantes del Congreso de EE.UU. solo ha asignado US$296.5 millones a Centroamérica en su propuesta de la ley de Asignaciones del Departamento de Estado, Operaciones Extranjeras y Programas Relacionados del año fiscal 2016, en su mayor parte para ayuda de seguridad. El Senado ha aprobado US$675 millones en su versión de la ley para apoyar la estrategia de ayuda del gobierno de Obama, que incluye ayuda para programas de desarrollo económico y buena gobernanza. Ambas cámaras aumentaron la ayuda del Departamento de Defensa para la lucha contra el narcotráfico otorgada a las fuerzas de seguridad de Centroamérica. En el momento de publicación de este informe, no está claro cuál será el monto final, en qué se centrará la ayuda, y cuándo se asignarán los fondos. Creemos que todos los fondos de EE.UU. deberían orientarse cuidadosamente hacia todos aquellos países o agencias que hayan demostrado voluntad política para abordar la violencia, la inseguridad y la pobreza, y para lidiar con la corrupción e instituciones débiles. Algunas áreas clave para apoyar son las iniciativas para fortalecer la transparencia y luchar contra la corrupción; desarrollar capacidades y la rendición de cuentas en el poder judicial y los ministerios públicos; proteger a los testigos en casos sensibles; llevar a cabo iniciativas de prevención de la violencia a nivel comunitario; y ofrecer programas de capacitación para el empleo y de creación de empleo en comunidades en las que los jóvenes están en situación de especial riesgo, y de las cuales muchos jóvenes están migrando.

NOTAS

[1] Adam Isacson, Maureen Meyer y Gabriela Morales, *La otra frontera de México: Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la linea con Centroamérica*, WOLA, junio de 2015, http://www.wola.org/sites/default/files/La%20otra%20frontera.pdf.

[2] U.S. Customs and Border Protection, "Southwest Border Unaccompanied Alien Children," http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children.

[3] U.S. Department of State, *2015 International Narcotics Control Strategy Report*, marzo de 2015, http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/index.htm.

[4] [Traducción por los autores]. U.S. House of Representatives, Committee on Homeland Security, "Hearings on Unaccompanied Minors," 24 de junio y 3 de julio de 2014, http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113hhrg91929/html/CHRG-113hhrg91929.htm.

[5] [Traducción por los autores]. Office of Representative Kay Granger, "Granger Opening Statement: Budget Hearing - Assistance to Central America," 12 de marzo de 2015, https://kaygranger.house.gov/press-release/granger-opening-statement-budget-hearing-assistance-central-america.

[6] [Traducción por los autores]. U.S. Senate, Committee on Armed Services, "Hearing to Receive Testimony on U.S. Northern Command and U.S. Southern Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2016 and the Future Years Defense Program," 30 de junio de 2014, http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/15-25%20-%203-12-15.pdf.

[7] The White House, Office of the Press Secretary, "Letter from the President -- Efforts to Address the Humanitarian Situation in the Rio Grande Valley Areas of Our Nation's Southwest Border," 30 de junio de 2014, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/30/letter-president-efforts-address-humanitarian-situation-rio-grande-valle.

[8] México: Presidencia de la República, "Pone en marcha el Presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur," 7 de julio de 2014, http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/pone-en-marcha-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-programa-frontera-sur/.

[9] Ibid.

[10] Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur," ," 8 de julio de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014.

[11] Enrique Sánchez, "Peña Nieto Firma Iniciativa De Zonas Económicas Especiales," *Excélsior*, 30 de septiembre de 2015, http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/09/30/1048432.

[12] Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo," 25 de mayo de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011.

[13] Reunión de WOLA con un funcionario del gobierno mexicano, julio de 2015.

[14] Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Boletines Estadísticos*, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos.

[15] Ibid.

[16] Secretaría de Gobernación, Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, *Informe de Actividades Julio 2014-Julio 2014*, documento obtenido a través de una solicitud de WOLA-Fundar Infomex, http://bit.ly/1kay9LQ.

[17] "Las vallas de ferrosur, impedimento y riesgo para el migrante que se detiene en Apizaco, Tlaxcala," *La Jornada*, 11 de febrero de 2013, http://www.jornada.unam.mx/2013/02/11/politica/002n1pol.

[18] Joseph Sorrentino, "How the U.S. 'Solved' the Central American Migrant Crisis," *In These Times*, 12 de mayo de 2015, http://inthesetimes.com/article/17916/how-the-u.s.-solved-the-central-american-migrant-crisis; "Hondureños denuncian que los 'cazan' con pistolas eléctricas," Diario La Prensa, 22 de junio de 2015, http://www.laprensa.hn/mundo/852037-410/hondure%C3%B1os-denuncian-que-los-cazan-con-pistolas-el%C3%A9ctricas.

[19] Favor de notar que los números mexicanos de octubre a diciembre 2013 se basan en deportaciones, no detenciones, de niños no acompañados, dado que el INM no tiene disponible los datos de detenciones para esos meses. Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Boletines Estadísticos*; U.S. Customs and Border Protection, "Southwest Border Unaccompanied Alien Children."

[20] [Traducción por los autores]. David Hudson, "President Obama and President Peña Nieto of Mexico Meet at the White House," The White House, 6 de enero de 2015, https://www.whitehouse.gov/blog/2015/01/06/president-obama-and-president-pe-nieto-mexico-meet-white-house

[21] [Traducción por los autores]. U.S. Senate, Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, "Securing the Border: Understanding and Addressing the Root Causes of Central American Migration to the United States," 25 de marzo de 2015, http://www.hsgac.senate.gov/hearings/securing-the-border-understanding-and-addressing-the-root-causes-of-central-american-migration-to-the-united-states.

[22] David Vincenteño, "Inicia funciones la coordinación para migrantes en frontera sur," *Excélsior*, 7 de agosto de 2014, http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/08/969708.

[23] Reunió de WOLA con funcionarios del gobierno mexicano, julio de 2015.

[24] México: Presidencia de la República, *Tercer Informe de*

Gobierno, septiembre de 2015, http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/.

[25] Secretaría de Gobernación, "División Gendarmería," http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c;jsessionid= k2KZJ0zBC1BDr2L6lhRvxr0NkhGw14W5NkF1CSRnH05pJrcYhLRn!68687041?__c=1f404

[26] José Torrés Cancino, "Surge en la frontera Sur el Grupo de Operaciones Contra el Tráfico, la Trata y Pandillas (GOTTPA)," *La Prensa*, 26 de septiembre de 2014, http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3550911.htm.

[27] Manu Ureste, "7 días antes del anuncio de Peña, Segob no tenía ni un documento del Plan Frontera Sur," *Animal Politico*, 28 de julio de 2014, http://www.animalpolitico.com/2014/07/segob-tenia-ni-un-documento-sobre-plan-frontera-sur-siete-dias-antes-de-que-pena-lo-anunciara/.

[28] Adam Isacson, Maureen Meyer y Gabriela Morales, *La otra frontera de México*.

[29] México: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*.

[30] Carlos Díaz Vázquez, "Nuevo Comandante de Séptima Región Militar," *Noticiasnet*, 18 de septiembre de 2014, http://www.noticiasnet.mx/portal/chiapas/general/politica-social/233539-nuevo-comandante-septima-region-militar.

[31] México: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*.

[32] Embajada EE.UU.-México, "The Merida Initiative – An Overview," julio de 2015, http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-Jul15.pdf.

[33] Reuniones de WOLA con funcionarios mexicanos, julio de 2015.

[34] México: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*.

[35] "Se suman 122 ayuntamientos de Chiapas al Mando Único Policial," *Sie7e De Chiapas*, 10 de junio de 2015, http://www.sie7edechiapas.com/#!Se-suman-122-ayuntamientos-de-Chiapas-al-Mando-%C3%9Anico-Policial/cjds/56136a030cf2f0ed7a32c168.

[36] U.S. Senate Committee on Armed Services, *Hearing to Receive Testimony on U.S. Northern Command and U.S. Southern Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2016 and The Future Years Defense Program*.

[37] Joseph Sorrentino, "How the U.S. 'Solved' the Central American Migrant Crisis."

[38] U.S. Senate, Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, "Securing the Border: Understanding and Addressing the Root Causes of Central American Migration to the United States."

[39] The White House, Office of the Press Secretary, "Letter from the President -- Efforts to Address the Humanitarian Situation in the Rio Grande Valley Areas of Our Nation's Southwest Border."

[40] Ambassador Thomas A. Shannon, "Testimony to Senate Foreign Relations Committee," 17 de julio de 2014, http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Shannon_Testimony.pdf.

[41] Ibid.

[42] U.S. Department of State, "FY 2016 International Affairs Budget," http://www.state.gov/s/d/rm/c65685.htm.

[43] U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, "Subcommittee Hearing: Migration Crisis: Oversight of the Administration's Proposed $1 Billion Request for Central America," 30 de abril de 2015, http://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-migration-crisis-oversight-administration-s-proposed-1-billion-request.

[44] U.S. Department of Defense, *Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter-Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the Second Half of Fiscal Year 2014*, 14 de noviembre de 2014, p. 5-12, http://securityassistance.org/sites/default/files/Section%201009%20FY14.pdf; U.S. Department of Defense, *Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter-Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the First Half of Fiscal Year 2015*, 28 de abril de 2015, p. 7, http://www.dod.mil/pubs/foi/Reading_Room/International_Security_Affairs/15-F-1346_DOC_02_Report_to_Congress_Section_1009_1st_Half_FY15.pdf.

[45] U.S. Senate Committee on Armed Services, "Hearing to Receive Testimony on U.S. Northern Command and U.S. Southern Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2016 and The Future Years Defense Program."

[46] Ibid.

[47] Adam Isacson, Maureen Meyer, y Gabriela Morales, *La otra frontera de México*.

[48] Equipos observados por WOLA durante una visita a la frontera sur de México en julio de 2015. Se pueden encontrar referencias a la provisión de equipos de este tipo al Grupo Beta aquí: https://migrationdeclassified.files.wordpress.com/2014/07/20110808.pdf.[49] U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, "Subcommittee Hearing: Migration Crisis: Oversight of the Administration's Proposed $1 Billion Request for Central America."

[50] EL INL informa que más de 10.000 empleados mexicanos más han sido capacitados por personal colombiano por todo el país mediante "acuerdos bilaterales entre los gobiernos de México y Colombia". Respuesta del estado a la indagación de Hank Johnson, disponible en defenseassistance.org

[51] "Capacita FBI a Policías de la SSPC de Chiapas," *La Prensa*, 5 de noviembre de 2014, http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3596445.htm.

[52] México: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*.

[53] U.S. Senate, Committee on Armed Services, "Hearing to Receive Testimony on U.S. Northern Command and U.S. Southern Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2016 and the Future Years Defense Program."

[54] Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Boletines Estadísticos*,

[55] "Vamos a poner orden con el tema de 'la Bestia', Dice Osorio Chong." *CNN México*, 11 de julio de 2014, http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/11/vamos-a-poner-orden-con-el-

tema-de-la-bestia-dice-osorio-chong.

[56] Ibid.

[57] "Evitar migrantes en La Bestia, para protegerlos: Segob," *El Economista*, 12 de agosto de 2014, http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/12/evitar-migrantes-bestia-protegerlos-segob.

[58] "Reportan que autoridades federales impiden a migrantes subir a '*La Bestia*'," *Animal Politico*, 12 de agosto de 2014, http://www.animalpolitico.com/2014/08/reportan-que-autoridades-federales-impiden-migrantes-subir-la-bestia/.

[59] Consejo Nacional de Atentción al Migrante de Guatemala, "758 operativos en rutas migrantes y tren La Bestia, realizan autoridades de México durante el 2014," http://www.conamigua.gob.gt/758-operativos-en-rutas-migrantes-y-tren-la-bestia-realizan-autoridades-de-mexico-durante-el-2014/; INM Commissioner Ardelio Vargas, "Combate el Gobierno de la Republica Delitos Cometidos en Contra de Migrantes," Conferencia de prensa, 3 de marzo de 2015, documento obtenido a través de una solicitud de WOLA-Fundar Infomex, http://www.wola.org/sites/default/files/MX/Comisionado%20Ardelio%20Vargas_Conf%20de%20Prensa.pdf.

[60] La 72 Hogar—Refugio para Personas Migrantes, "Acción urgente el INM y la PF a través del Programa Frontera Sur provocan la muerte de personas migrantes centroamericanas," 18 de marzo de 2015, http://www.la72.org/?p=566.

[61] Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "Anuncia Gerardo Ruiz 6 mil millones de pesos para rehabilitar la vía férrea Chiapas-Mayab," 19 de septiembre de 2014, http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/article/anuncia-gerardo-ruiz-6-mil-millones-de-pesos-para-rehabilitar-la-via-ferrea-chiapas-mayab/; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "Palabras del Srio. Gerardo Ruiz Esparza, durante la presentación de la rehabilitación de las vías férreas del tren Chiapas-Mayab," 19 de septiembre de 2014, http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/article/palabras-del-srio-gerardo-ruiz-esparza-durante-la-presentacion-de-la-rehabilitacion-de-las-vias/.

[62] Ciro Pérez Silva, "'La Bestia' circulará más velozmente para evitar que suban migrantes," La Jornada, 26 de marzo de 2014, http://www.jornada.unam.mx/2014/08/26/politica/007n1pol.

[63] Silvia Garduño y Antonio Baranda, "Cuestiona al INM por Frontera Sur," *Reforma*, de agosto de 2015, http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=610465.

[64] Manu Ureste, "Albergue en Querétaro denuncia que custodios privados balean a migrantes para impedir que suban a 'La Bestia'," 14 de septiembre de 2015; http://www.animalpolitico.com/2015/09/albergue-en-queretaro-denuncia-que-custodios-privados-balean-a-migrantes-para-impedir-que-suban-a-la-bestia/.

[65] "Pueblo de Veracruz levanta un muro contra migrantes... con ayuda de Grupo México," *Sin Embargo*, 18 de septiembre de 2014, http://www.sinembargo.mx/18-09-2014/1121266.

[66] Victoria Rasgado, "Ferrosur levanta muro; impide paso de migrantes," *Imagen del Golfo*, 23 de enero de 2015, http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=364015.

[67] Tomás Baños, "Colócan postes junto a vías del tren para detener a los indocumentados," *El Sol de Tlaxcala*," 19 de julio de 2012, http://www.oem.com.mx/elsoldetlaxcala/notas/n2623436.htm; Ana Karen de la Torre, "Caravana denuncia que Ferrosur usa postes para evitar que migrantes suban a 'La Bestia'," *Animal Político*, 3 de junio de 2014, http://www.animalpolitico.com/2014/06/caravana-denuncia-que-ferrosur-usa-postes-para-evitar-que-migrantes-suban-la-bestia/.

[68] "Autoridades impiden a inmigrantes abordar 'la Bestia' en Chiapas," *CNN México*, 8 de agosto de 2014, http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/08/autoridades-impiden-a-inmigrantes-abordar-la-bestia-en-chiapas.

[69] Isaín Mandujano, "Desata el INM 'cacería' de migrantes en Chiapas," 6 de agosto de 2014, http://www.proceso.com.mx/?p=379004.

[70] Tania Gómez Pulido, "Desolación y terror a un año del Programa Frontera Sur," *Newsweek*, 10 de julio de 2015, http://nwnoticias.com/#!/noticias/desolacion-y-terror-a-un-ano-del-programa-frontera-sur.

[71] José Knippen, Clay Boggs y Maureen Meyer, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, noviembre de 2015, http://www.wola.org/sites/default/files/Un%20camino%20incierto_Nov2015.pdf.

[72] Rodrigo Soberanes, "El Plan Frontera Sur, según los coyotes," *En el Camino – Periodistas de a Pie*, 16 de junio de 2015, http://enelcamino.periodistasdeapie.org.mx/ruta/el-plan-frontera-sur-segun-los-coyotes/.

[73] U.S. Citizenship and Immigration Services, "Refugees," Department of Homeland Security, 16 de junio de 2015, http://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/refugees.

[74] Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 30 de octubre de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf.

[75] Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Estadísticas COMAR*, http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas_COMAR.

[76] Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

[77] Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Estadísticas COMAR*.

[78] Inter-American Commission on Human Rights, *Human Rights of Migrants and Other Persons in the Context of Human Mobility in Mexico*, 2013, http://www.oas.org/en/iachr/migrants/docs/pdf/Report-Migrants-Mexico-2013.pdf.

[79] United Nations High Commissioner for Refugees, *Arrancados de Raíz*, 2014, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828.

[80] Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

[81] Albergue Jesús El Buen Pastor, "Inauguración Refugio los 3 Ángeles," July 11, 2015, http://www.alberguebuenpastor.org.mx/.

[82] Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Estadísticas COMAR*.

[83] Sin Fronteras, *La Ruta del Encierro*, 2013, http://sinfronteras.org.mx/attachments/informe-2014.pdf.

[84] Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx

[85] Global Detention Project, "Mexico Detention Profile," enero de 2013, http://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/mexico/introduction.html.

[86] Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, FM4 Paso Libre, Casa del Migrante de Saltillo, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J.- Universidad Iberoamericana Puebla, and Sin Fronteras, *Derechos Cautivos*, 2015, http://derechoscautivos.sinfronteras.org.mx/recursos/DerechosCautivos_2015.pdf.

[87] Ibid.

[88] Ibid.

[89] Los otros principales centros de detención en México están en Ciudad de México (Iztapalapa), con capacidad para 430; en Acayucan (836); en Tijuana (100); y en Tenosique (100). Global Detention Project, "Mexico Detention Profile."

[90] Testimonio de un migrante documentado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y publicado en el blog "Voces detenidas", 5 de agosto de 2015, https://vocesdetenidas.wordpress.com/.

[91] José Knippen, Clay Boggs y Maureen Meyer, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*.

[92] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informes anuales de actividades, http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Metodología y desarrollo," septiembre de 2015, http://200.33.14.34:1001/inicio.asp.

[93] "Detienen a cuatro agentes del INM por tráfico de personas," *Informador*, 11 de septiembre de 2015, http://www.informador.com.mx/mexico/2015/613945/6/detienen-a-cuatro-agentes-del-inm-por-trafico-de-personas.htm.

[94] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación No. 17/2014 Sobre el Caso de Agresión Sexual y Violación a los Derechos Humanos a la Legalidad y Seguridad Jurídica, Integridad, Trato Digno y Libertad Personal De V1, Niña Migrante de Nacionalidad Hondureña," 29 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_017.pdf.

[95] Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, *Migrantes invisibles, violencia tangible*, 2014, http://www.sjmmexico.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/informe-migrantes-2014.pdf.

[96] "Chiapas tiene en puerta 99 concesiones mineras a 50 años," *El Financiero*, 25 de julio de 2015, http://www.elfinanciero.com.mx/economia/chiapas-tiene-en-puerta-99-concesiones-mineras-a-50-anos.html.

[97] Manu Ureste, "Plan Frontera Sur: un año después, los robos a migrantes se disparan 81% en los estados del sur," *Animal Político*, 7 de julio de 2015, http://www.animalpolitico.com/2015/07/plan-frontera-sur-prometia-proteger-a-migrantes-un-ano-despues-robos-se-disparan-81-en-estados-del-sur/.

[98] Ibid.

[99] Diana Manzo, "En Chahuites crean albergue a favor de migrantes," *Pagina 3*, 10 de octubre de 2014, http://old.pagina3.mx/comunalidad/18056-en-chahuites-crean-albergue-a-favor-de-migrantes.html.

[100] Rosa Cha'ca, "Reportan asalto violento a 4 migrantes en Chahuites," *Quadratin*, 30 de septiembre de 2015, https://oaxaca.quadratin.com.mx/Reportan-asalto-violento-a-4-migrantes-en-Chahuites/; Fran Richart, "Machatean a dos migrantes y amenazan al albergue de Chahuites," *Desinformémonos*, 29 de septiembre de 2015, http://desinformemonos.org.mx/machetean-a-dos-migrantes-y-amenazan-al-albergue-de-chahuites/.

[101] "Denuncian a ex regidora Matilde Espinoza por extorsión y fraude en Suchiate," *Revista Poderes*, 25 de junio de 2011, http://revistapoderes.com/?p=39180; "Agentes de la Fepade intentan cazar a la Loba del Suchiate," *E-consulta*, 12 de septiembre de 2015, http://www.e-consulta.com/nota/2015-09-12/nacion/agentes-de-la-fepade-intentan-cazar-la-loba-del-suchiate.

[102] Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, "Dictan en Chiapas sentencia número 58 por trata de personas," 10 de septiembre de 2015, http://www.pgje.chiapas.gob.mx/prensa/articulo.aspx?id_articulo=6A9A8AA5-2BC2-4B44-BDC2-8D7FCE2BFC18.

[103] Ángeles Mariscal, "Mujeres migrantes, víctimas del plan antitrata," *Animal Politico*, 27 de mayo de 2015, http://www.animalpolitico.com/2015/05/mujeres-migrantes-victimas-del-plan-antitrata/; Ángeles Mariscal, "Chiapas reconoce impacto reducido del programa contra trata; ONU verificará los resultados," *Animal Politico*, 28 de mayo de 2015, http://www.animalpolitico.com/2015/05/chiapas-reconoce-impacto-reducido-del-programa-contra-trata-onu-verificara-los-resultados/.

[104] Adam Isacson, Maureen Meyer y Gabriela Morales, *La otra frontera de México*.

[105] Katia Torres, "'Reordenar frontera sur tardará 3 sexenios,'" *El Universal*, August 11, 2015, http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/08/11/reordenar-frontera-sur-tardara-3-sexenios.

[106] Secretaría de Gobernación, Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, *Informe de Actividades Julio 2014-Julio 2015*, http://bit.ly/1GQuKMM.

[107] U.S. Customs and Border Protection, "Southwest Border Unaccompanied Alien Children."

[108] Embajada de los Estados Unidos en México, "Iniciativa Mérida – Panorama general", http://1.usa.gov/16qq3Im

[109] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "UNHCR warns of 'looming refugee crisis' in the Americas", 28 de octubre de 2015, http://bit.ly/1jTclVn.

[110] Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, "Acta de la segunda sesión ordinaria 2015", 26 de mayo de 2015, http://bit.ly/1leaieL.

[111] Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Diagnostico del instituto nacional de migración*, 2013, http://insyde.org.mx/diagnosticodelinm/.

SOBRE WOLA

WOLA es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Creemos que las políticas públicas en las Américas deben proteger los derechos humanos, reconocer la dignidad humana y hacer prevalecer la justicia sobre la violencia. WOLA aborda problemas que transcienden fronteras y que requieren soluciones nacionales e internacionales. A través de colaboraciones estratégicas, nos aliamos con individuales valientes que trabajan a favor de un cambio social—organizaciones de derechos humanos, académicos, líderes religiosos, artistas, empresarios y funcionarios de gobierno—y juntos abogamos por sociedades más justas en las Américas.

AGRADECIMIENTOS

WOLA quisiera agradecer al personal de las siguientes organizaciones quienes fueron muy generosas con su tiempo durante la investigación de campo para este informe:

- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Tapachula
- Albergue Jesús el Buen Pastor del Pobre y el Migrante, Tapachula
- Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados—Oficina de Tapachula
- Casa del Migrante de Tecún Umán
- Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, Tonalá
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, San Cristóbal de las Casas
- Voces Mesoamericanas, San Cristóbal de las Casas/Comitán
- Comité de Derechos Humanos Oralia Morales, Frontera Comalapa
- Servicio Jesuita a Migrantes, Frontera Comalapa
- Red de Periodistas de a Pie, Proyecto En el Camino, Tuxtla Gutiérrez

También quisiéramos agradecer a los representantes de las siguientes agencias gubernamentales con quienes nos reunimos:

- Instituto Nacional de Migración
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur
- Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación
- Policía Federal, Comandancia en Tapachula
- Policía Estatal Fronteriza de Chiapas
- Embajada de Estados Unidos en Ciudad de México

Asistente de Programas de WOLA Carolyn Scorpio contribuyó a la producción de este informe.
WOLA agradece especialmente a la Fundación Ford por su apoyo financiero y excelente asesoramiento.

SOBRE LOS AUTORES

Adam Isacson es el Coordinador Principal del Programa de la Política de Seguridad Regional de WOLA. Maureen Meyer es la Coordinadora Principal del Programa de México y Derechos de Migrantes de WOLA. Hannah Smith es la Asistente de Programas de WOLA para el programa de México y Derechos de Migrantes.

WOLA
Advocacy for Human Rights in the Americas

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA
1666 CONNECTICUT AVE NW, SUITE 400
WASHINGTON, D.C. 20009

WOLA.ORG