

México: Destino forzoso para personas refugiadas



CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Este informe se ha sido elaborado por el área de incidencia de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del proyecto “*Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras*”, financiado por la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional (AEXCID).

En el marco de la presente investigación y con el objetivo de realizar un diagnóstico de la situación actual en México y en su frontera Sur con Guatemala, particularmente en la región del Soconusco (Chiapas), el equipo de CEAR mantuvo entrevistas con Albergue Cafemin-Ciudad de México (CDMX), Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero-CDMX, UNICEF-CDMX, ACNUR-CDMX, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes-SIPINNA, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Voces Mesoamericanas-San Cristóbal de las Casas, Colectivo La Cereza-San Cristóbal, Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)-Frontera Comalapa, Comité de Derechos Humanos Oralía Morales-Frontera Comalapa, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova-Tapachula, Médicos del Mundo-Tapachula, Dirección de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas-Ciudad Hidalgo, Centro Pro Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana, ACNUR-Tapachula y Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)-Tapachula.

Imagen de portada: CEAR

Año y lugar de edición: 2018, Madrid



La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1979, de acción voluntaria, humanitaria, independiente y plural. Nuestro objetivo es el de trabajar junto a la ciudadanía por la defensa del derecho de asilo. Nuestra misión, defender y promover los Derechos Humanos y el desarrollo integral de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes en situación de vulnerabilidad y/o en riesgo de exclusión social. Nuestro enfoque de trabajo es integral: acogida temporal, atención jurídica, atención psicológica y social, formación y empleo, e incidencia y participación social.

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Contexto	5
3. Protección Internacional	13
4. Detención, Retorno y Deportación	21
5. Acogida e Inclusión	28
6. Niños, Niñas y Adolescentes	30
7. Violencia sexual y Trata de Personas	33
Conclusiones	36
Bibliografía	38

Lista de Acrónimos

ACNUR:	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
CAITF:	Centros de Atención Integral al Tráfico Fronterizo
CDHFMC:	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova
CDMX:	Ciudad de México
CEAR:	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CISEN:	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNDH:	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COMAR:	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CURP:	Clave Única de Registro de Población
DIF:	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF:	Diario Oficial de la Federación
DUDH:	Declaración Universal de Derechos Humanos
EEUU:	Estados Unidos de América
FEDCCI:	Fiscalías Especializadas en Atención a Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes
INM:	Instituto Nacional de Migración
LGTB:	Personas lesbianas, gays, transexuales, bisexuales y otras formas de diversidad sexual y afectiva
NNA:	Niños, Niñas y Adolescentes
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAM:	Procedimiento Administrativo Migratorio
PEM:	Programa Especial de Migración 2014-2018
PI:	Protección Internacional
PIDCP:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PFS:	Programa de Atención Integral a la Frontera Sur
REDODEM:	Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes
SJM-SJR:	Servicio Jesuita a Migrantes - Servicio Jesuita a Refugiados

1. Introducción

México, país históricamente de tránsito hacia EEUU, como también de destino de personas migrantes centroamericanas y de otras regiones del mundo, se ha convertido en los últimos años en la frontera vertical de EEUU, un país forzosamente de destino. Este país, al igual que la Unión Europea, ha puesto en marcha políticas de externalización de sus fronteras con el objetivo de contener los flujos migratorios y evitar, a toda costa, que las personas lleguen a EEUU. En este contexto, en noviembre de 2017, de acuerdo con el marco de sus objetivos de defensa de derechos humanos y el derecho de asilo, CEAR se ha trasladado a Ciudad de México y a su frontera sur con Guatemala, concretamente a Chiapas (San Cristóbal, Frontera Comalapa, La Mesilla, Tapachula y Ciudad Hidalgo). Todo ello, con el objetivo de identificar patrones comunes en materia de política migratoria y analizar las graves consecuencias que estas políticas tienen en las personas migrantes y refugiadas. El trabajo se ha realizado a través de la observación directa sobre el terreno y diferentes entrevistas con actores clave que trabajan en materia de migración y asilo y con personas migrantes y refugiadas.

2. Contexto

La ubicación geográfica de México lo convierte en un país estratégico en relación a la cuestión migratoria. Históricamente ha sido el territorio de tránsito para miles de personas migrantes en el contexto de las Américas. La frontera sur del país, sobre todo en Soconusco, ha sido tierra de destino para muchas personas migrantes, fundamentalmente guatemaltecas, salvadoreñas y hondureñas.

Entre 2014 y 2016 hubo un aumento exponencial del número de solicitantes de protección internacional (en adelante simplemente “protección” o también “PI”) en México con respecto a los años anteriores¹. Desde entonces, se viene observando cómo, México se está convirtiendo en un país de destino forzado debido a los crecientes obstáculos para llegar a territorio estadounidense y a las campañas financiadas por este país para que así sea.

Por otro lado, mientras no mejoren, con carácter general, la violencia y las condiciones adversas de las que huyen las personas centroamericanas, estas seguirán protagonizando amplios movimientos migratorios por la región y las detenciones seguirán siendo una realidad, en un contexto de inseguridad en donde los niveles de violencia se mantienen elevados. A ello hay que añadir que la violencia en todo el territorio mexicano aumentó sobre todo a partir de 2007 debido a dos fenómenos: por un lado, las luchas territoriales entre organizaciones criminales² y entre éstas y los cuerpos de seguridad del Estado; y, por otro lado, la incursión de estas organizaciones criminales en el proceso migratorio³.

El involucramiento de organizaciones criminales en el negocio de la migración irregular se explica por los altos beneficios que genera ésta y el bajo nivel de riesgo que implica para estas organizaciones la comisión de delitos contra las personas migrantes. En la actualidad, la migración transnacional irregular representa una de las principales fuentes de ingresos para el crimen organizado en México y en la región. A su vez, factores como el amplio alcance transnacional de estas organizaciones, la convergencia entre las rutas migratorias y las rutas del tráfico de drogas y armas, así como la colusión de diversas autoridades estatales, ha facilitado la incursión de las organizaciones criminales en un negocio que anualmente reporta millones de pesos y de dólares: la explotación de la migración irregular.”⁴.

¹ Las solicitudes de protección internacional incluyen tanto las relativas al reconocimiento de la condición de refugiado/a como de protección complementaria. En adelante, en referencia a la sustanciación del procedimiento respectivo, se empleará, normalmente, la primera expresión de forma simplificada.

² Antes de la presidencia de Felipe Calderón existía un acuerdo no escrito por el que los dos cárteles de narcotráfico existentes se repartían todo el negocio. Sin embargo, con este presidente los cárteles de narcotráfico proliferan y se incrementa la lucha entre ellos y la violencia.

³ Organización Internacional de las Migraciones 2016. *Migrantes en México Vulnerabilidad y Riesgo*, pp. 21 y 23.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2014. *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México*, Organización de Estados Americanos, 30 de diciembre de 2013.

Para las mujeres, uno de los mayores riesgos durante el proceso migratorio es la violencia sexual. Seis de cada diez mujeres son violadas en el trayecto migratorio⁵. Este delito es tan frecuente que muchas mujeres empiezan a usar anticonceptivos antes de iniciar su trayecto migratorio para evitar quedar embarazadas en caso de violación⁶. En algunos casos las mujeres se ven obligadas a negociar con uno de los compañeros con los que viajan en grupo para que las protejan de otros hombres, a cambio de ser su pareja sexual durante el camino. En este clima de violencia, la cosificación del cuerpo femenino es evidente y toda agresión sexual contra las mujeres está naturalizada⁷.

Uno de los factores que alimenta esta violencia es la gran impunidad frente a estos delitos por la ineficacia y la corrupción del sistema de justicia en México. También contribuye a aumentar esta violencia el hecho de que las tasas de denuncia son muy bajas ya que existe una desconfianza absoluta en la justicia y las personas migrantes y refugiadas tienen miedo de ser detenidas y deportadas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se modificó en 2011 para introducir los tratados internacionales de derechos humanos como derecho interno. A partir de esta fecha se promulga la *Ley de Migración*⁸, la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político*⁹, y otras normas como la *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*¹⁰ y la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas*¹¹ y la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*¹². A pesar de que, con base a la modificación de la Constitución, se reconocen los derechos humanos que tienen todas las personas por el mero hecho de encontrarse en el país y se incorpora el principio pro persona, todas las normas citadas se aplican con un enfoque de seguridad, de manera que en la práctica el enfoque de derechos humanos queda subordinado a aquél. De ello se deriva la alta ineficacia de las anteriores normas.

La política migratoria en México está caracterizada por una profunda contradicción. Por un lado, se reconocen derechos a las personas migrantes, a víctimas de trata y a niñas, niños y adolescentes (NNA) para crear la apariencia de que México es un país seguro que respeta los derechos humanos ante la comunidad internacional y la sociedad civil mexicana. Por otro lado, se incrementa la persecución, detención y deportación de aquellas personas cuyos derechos se pretende proteger con las leyes promulgadas.

Aunque actualmente México ya es un país tanto de tránsito como de destino (y también de origen para nacionales hacia EEUU y de retorno de estos nacionales desde dicho país), este pulcro ejercicio de simulación de respeto de los derechos humanos se realiza con la intención de que un mayor número de personas migrantes y refugiadas se queden en dicho país y disminuya el número de los/as que transitan por él rumbo a EEUU que consigan su objetivo. Esta estrategia, que cuenta con financiación estadounidense, es la una muestra más del patrón de externalización de fronteras que rige las políticas migratorias de muchos países enriquecidos.

Esta estrategia es muy visible en diferentes ámbitos: a) la estrategia de conversión de albergues tradicionalmente de paso en permanentes; b) el proceso de regularización de personas migrantes (Programa Temporal de Regulari-

⁵ Amnistía Internacional (2010): *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México*, p. 15. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/36000/amr410142010es.pdf>

⁶ Rojas Wiesner, Martha Luz. y Caballeros, Álvaro. (2015): "Riesgos en la migración en tránsito irregular por México y mejoras prácticas de protección a transmigrantes". *Documentos de Trabajo* N° 1, ITAM, México, p. 13. Disponible en: <http://migracionentransito.org/wp-content/uploads/2015/07/DT-1-ITAM-final-Riesgos-migrac-en-transito-MRAC.pdf>

⁷ Hiroko Asakura y Marta Torres Falcón. *Migración femenina centroamericana y violencia de género: pesadilla sin límites*; Zona Franca. Revista del Centro de Estudios Interdisciplinario sobre Mujeres, Año XXI, No 22, 2013, pp. 75-86.

⁸ Ley de Migración, de 25 de mayo de 2011. Disponible en: [https://cis.org/sites/cis.org/files/Ley-de Migracion.pdf](https://cis.org/sites/cis.org/files/Ley-de%20Migracion.pdf) [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁹ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018].

¹⁰ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018].

¹¹ Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10021.pdf?view=1> [Acceso 02 de febrero de 2018].

¹² Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-los-derechos-de-niñas-niños-y-adolescentes#36257> [Acceso 02 de febrero de 2018].

zación Migratoria) abierto hasta el 19 de diciembre de 2017¹³; y c) el hecho de que México no reconozca el desplazamiento interno en su territorio, pese a que, durante el periodo de 2009 a enero de 2017, tuvieron que desplazarse 310,527 personas de manera interna debido a la violencia o por conflictos territoriales o políticos¹⁴.

Pese a que algunas autoridades presumen de que México es un país abierto al monitoreo de organismos internacionales, se legitima un trato a las personas migrantes y refugiadas que vulneran los principios, estándares y obligaciones internacionales y constitucionales que consagran esos derechos. Muchas organizaciones de la sociedad civil (OSC) hablan de la “diplomacia de los derechos humanos” para referirse al discurso pulido que tiene el gobierno cuando se refiere a los derechos humanos en radical contraste con la práctica de violaciones sistemáticas de estos derechos.

La política migratoria y, en particular los mecanismos dirigidos a la detención y deportación de personas migrantes, recurre a una serie de eufemismos que no sólo suponen un déficit semántico que opone la palabra a la realidad de los hechos. Por ejemplo, la normativa y la información oficial habla de “aseguramiento”, “presentación ante la autoridad migratoria” o “alojamiento” para referirse a la detención de una persona migrante en una “estación migratoria”, es decir, en un centro de detención, en el que se encuentra privada de su libertad. El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su profunda preocupación a este respecto¹⁵.

El principal problema de la utilización de estos eufemismos es que se invisibiliza la verdadera naturaleza jurídica de prácticas estatales violatorias de derechos fundamentales y dificulta el análisis, monitoreo y evaluación de la política migratoria ya que, si la detención y privación de libertad no son consideradas como tales, no se reconocen los derechos y garantías básicos que deberían garantizarse según los estándares de trato a personas en situación de privación de libertad.

La frontera sur de México y Guatemala

La frontera en el sur de México, donde confluyen los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, tiene una extensión de 1.149 kilómetros que limita, en gran medida con Guatemala, pero también con Belice. Históricamente ha sido una región de alta movilidad transfronteriza, una frontera “porosa” que concentra la mayor parte del flujo de entrada de personas migrantes y refugiadas a México. Las rutas de acceso a territorio mexicano son rutas terrestres y fluviales como las de los ríos Suchiate y Usumacinta. Chiapas-México y la parte occidental de Guatemala, se asemejan en que ambas son zonas con un alto índice de pobreza y exclusión y comparten rasgos culturales e históricos¹⁶.

Del lado del Océano Pacífico se encuentra Tapachula, en la región del Soconusco (Chiapas). Esta ciudad, situada a unos catorce kilómetros de la frontera con Guatemala, es una ciudad de origen, tránsito, destino y retorno de pobla-

¹³ Para poder regularizar la estancia en México por medio de este proceso debe acreditarse haber entrado en el país antes del 9 de enero de 2015 y haber residido en México de forma continuada durante tres años. Esta situación tiene muchas similitudes con la situación actual de Marruecos, país al que la Unión Europea ha trasladado la frontera Sur de Europa, externalizando sus fronteras, para conseguir que menos personas migrantes lleguen a su territorio, en donde también está abierto un proceso de regularización que finalizó en diciembre de 2017.

¹⁴ Datos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Disponibles en: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/> [Acceso 18 de diciembre de 2017].

¹⁵ Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*, de 13 de septiembre de 2017, CMW/C/MEX/CO/3, párrafo 37. Disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf

El uso de dichos eufemismos también ha sido puesto de manifiesto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016): *Migrantes, Voces, Rostros y Sueños Compartidos*, p. 128.

¹⁶ La región transfronteriza de Guatemala y México se caracteriza por su gran riqueza biológica, mineral, energética y sociocultural. En esta región predomina un modelo de desarrollo extractivista (proyectos mineros, energéticos, agroindustriales) y de desarrollo turísticos y de infraestructuras, enmarcado en acuerdos internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo de Asociación Transpacífico, todo lo cual provoca la precarización de la vida de las comunidades y la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales y, a su vez, el desplazamiento forzado, que está en continuo aumento. Estos daños afectan tanto a hombres como a mujeres, pero refuerza especialmente las relaciones de poder que mantienen a las mujeres subordinadas. Es un modelo que concibe la tierra y el cuerpo de las mujeres como territorios “mercantilizables, sacrificables y desechables”. La imposición de roles de género se consolida en las zonas donde se ubican las empresas extractivistas, turísticas, energéticas o de agroindustriales: el hombre y lo masculino como proveedor dominante, y la mujer y lo femenino como dependiente y objeto de control y abuso sexual. Véase en: Primer Informe Preliminar de la Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género, México-Guatemala (2016): *Luchas que fluyen por caminos transfronterizos*, pp. 10-20. Disponible en: <http://www.modh.mesatransfronteriza.org/el-informe-1>

ción migrante y refugiada, y constituye el centro social y comercial de la región. Es la sede de la mayor parte de las instituciones federales y estatales que gestionan la migración en la frontera entre México y Guatemala. Tapachula no solo es uno de los principales puntos de entrada a México sino también es donde se produce el mayor porcentaje de detenciones de personas en situación migratoria irregular (según el CDHFMC, aproximadamente el 50% del total de las detenciones del país se llevan a cabo en Chiapas) y desde donde se deportan a miles de personas de todo México a sus países de origen. Allí se encuentra el centro de detención Siglo XXI, el centro de detención más grande de todo el país y de todo Latinoamérica, con capacidad para 900 personas, en donde se ingresa a todas las personas que son detenidas por estar en el país en situación administrativa irregular y desde donde se les deporta en autobuses que salen a diario¹⁷. En este centro de detención u otros similares, de los 58 con los que cuenta el país, se ingresa a hombres, mujeres solas, familias, mujeres embarazadas, NNA, personas LGTB, solicitantes de protección internacional, víctimas de trata. Allí permanecen hasta ser deportados/as o mientras se tramita su solicitud de protección internacional, salvo que se les aplique una alternativa a la detención, lo que sucede en un porcentaje mínimo del total de los casos.

La historia migratoria de la ciudad se intensificó en los años ochenta del siglo pasado cuando empezaron a llegar personas procedentes de Guatemala que huían del conflicto interno. Para las personas nacionales de Guatemala, el gobierno mexicano estableció un proceso de registro y proporcionó tierras, alojamiento, ayuda alimentaria y servicios sociales en Chiapas, Campeche y Quintana Roo. Tras la firma de los acuerdos de paz, miles de personas refugiadas guatemaltecas decidieron regresar a sus comunidades. A aquellas que decidieron quedarse se les concedió la nacionalidad mexicana¹⁸.

A partir de la década de los noventa, Tapachula se consolidó como puerta de entrada de población de países Centroamericanos, sobre todo procedentes de Honduras, El Salvador y Guatemala, -aunque también para personas de otros continentes como Asia y África-, que empezaron a utilizar esta ruta a través de territorio mexicano hacia EEUU. Desde Ciudad Hidalgo salía el tren de carga que atraviesa primero Tapachula y recorre después la costa de Chiapas hacia Oaxaca, conocido como “La Bestia”¹⁹ (no en vano, llamado así por la elevada peligrosidad del trayecto), que era utilizado de manera clandestina por la migración indocumentada hacia EEUU, viajando en su techo.

A lo largo del trayecto los “pagos no oficiales” eran habituales. En la ruta existían agentes de migración vigilando y a quienes se les podía convencer de que no les detuvieran pagando una cuota. En otros casos ellos mismos extorsionaban a las personas migrantes a cambio de no detenerles. Cada vez que percibían el peligro, las personas migrantes saltaban del tren en marcha a pesar del riesgo de ser atropelladas y gravemente lesionadas, incluso de perder la vida. Muchas personas migrantes y refugiadas que utilizaron este tren resultaron mutiladas tras caer o tras saltar del mismo en marcha huyendo no solo de agentes migratorios sino también del crimen organizado²⁰ que les sometía a extorsión, secuestros para explotarles laboralmente o para pedir rescate a sus familiares²¹.

Las vías de este tren resultaron dañadas en 2005 por un huracán y ello obligó a quienes lo utilizaban como medio de transporte a buscar nuevas rutas hacia el Este²². Tras varios años de inactividad, el tren volvió a funcionar. Posteriormente, en agosto de 2014 el gobierno mexicano detuvo alrededor de 6000 personas en el tren y sus alrededores. Aunque entonces las autoridades alegaron que el operativo pretendía proteger la integridad física de las personas migrantes, lo cierto es que se produjo coincidiendo en el tiempo con el anuncio oficial del lanzamiento

¹⁷ Anualmente salen entre 3000 y 4000 autobuses con personas deportadas hacia Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

¹⁸ <http://www.senado.gob.mx/?ver=cp&mn=4&id=49584>

¹⁹ Un segundo ramal de La Bestia va desde Tabasco y norte de Chiapas hacia Veracruz.

²⁰ Dos de las organizaciones más violentas del país son Los Zetas, brazo ejecutor de los cárteles de narcotráfico, y diversas pandillas identificadas por las personas migrantes como “las Maras” y los Cárteles como el del Golfo o el de Sinaloa.

²¹ Hiroko Asakura y Marta Torres Falcón (2013): *Migración femenina centroamericana y violencia de género: pesadilla sin límites; Zona Franca. Revista del Centro de Estudios Interdisciplinario sobre Mujeres*, Año XXI, No 22, p. 75-86; y Frelick, B. (1991): *Running the Gauntlet: the Central American Journey in Mexico*, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 3/2, pp. 208-242.

²² Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC y Universidad Iberoamericana Ciudad de México (2017): *Criminalización de Mujeres Migrantes. Análisis de seis casos en la Frontera Sur*, p. 25. Disponible en: http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2017/12/MujeresMigrantes_nov17-1.pdf

del Programa de Atención Integral a la Frontera Sur (PFS) que trata de contener el flujo de dichas personas hacia el norte en su ruta en dirección a los EE.UU.

En agosto de 2016, el gobierno mexicano tomó nuevas medidas para impedir que las personas migrantes viajaran como polizones en el techo de este tren de carga, retirando la concesión a la empresa que gestionaba el tren²³. Actualmente, el tren sigue realizando su recorrido, aunque ya no tiene la misma relevancia como ruta migratoria, habiéndose registrado un fuerte descenso en el número de personas migrantes en situación administrativa irregular que lo utilizan en su desplazamiento. Según cifras oficiales, en 2016 un 90% menos de personas estaría empleando este medio de transporte en comparación a las que lo hacían hasta el año 2014²⁴.

En la actualidad, Tapachula sigue siendo una ciudad de tránsito para muchas personas migrantes y refugiadas que quieren seguir su trayecto migratorio hacia EEUU o hacia otras zonas de México como CDMX, Monterrey, Saltillo, Guadalajara o Tijuana, donde hay varias fuentes de empleo, aunque las políticas migratorias instauradas durante el último año en este país, tras la llegada a la presidencia de Trump, están provocando que muchas personas migrantes y refugiadas permanezcan en el país²⁵. También es una ciudad de destino para muchas personas que ocupan los sectores laborales más precarios y que sufren discriminación en el acceso a sus derechos (acceso a documentación que acredita la estancia regular en el país, limitado acceso a la justicia, falta de registro de hijos/as nacidas en México de madres o padres extranjeros, y dificultades de acceso a servicios de salud, educación²⁶, etc.). Además, existe mucha migración transfronteriza, sobre todo de población Centroamericana, particularmente de Guatemala que cruza a diario la frontera para trabajar en México. Normalmente los hombres suelen trabajar en las plantaciones de café o realizar otros trabajos agrícolas y las mujeres en servicio doméstico y de cuidados. Aunque muchos de estos trabajadores tienen documentación para trabajar temporal y regularmente o para vender sus mercancías, muchos trabajan de forma irregular²⁷.

La externalización de fronteras

La región transfronteriza de México con Guatemala está viviendo un incremento de la militarización de acuerdo al proceso de externalización de la frontera sur de EEUU. La consolidación del enfoque de seguridad y la militarización se ha justificado como medio para detener el terrorismo, el tráfico ilegal de personas, el crimen organizado, y el paso de drogas desde la frontera Sur de México hacia EEUU.

La externalización de la frontera Sur de EEUU se ha traducido también en un aumento del control fronterizo, no solo de la frontera de México con Guatemala y Belice, sino también de tierra adentro, convirtiendo a México en la *frontera vertical* de EEUU. Esto afecta al fenómeno migratorio, incrementándose las estrategias de control, detención, privación de libertad y deportación de las personas migrantes y refugiadas.

“El Programa de Atención Integral a la Frontera Sur”

El Programa de Atención Integral a la Frontera Sur (PFS) (en adelante también llamado Programa Frontera Sur) implementado a partir de julio de 2014 se enmarca dentro de este plan militar y policial basado en el discurso del

²³ <https://www.nytimes.com/es/2016/08/25/subidos-al-lomo-de-la-bestia-o-no-los-migrantes-seguiran-buscando-la-manera-de-llegar-a-estados-unidos/>

²⁴ <https://www.nytimes.com/es/2016/08/23/mexico-retira-la-concesion-a-la-empresa-que-gestiona-la-bestia-el-tren-que-usan-los-migrantes/>

²⁵ Aunque la administración Trump ha generado un gran efecto mediático y ha impactado en el imaginario colectivo de las personas migrantes, las políticas de la administración predecesora, bajo la presidencia de Barack Obama provocaron un elevado control de fronteras, detención y deportación en la historia reciente de EE.UU.

²⁶ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares observa con preocupación que, pese a que el Estado permite la afiliación al Seguro Popular de toda persona, sin presentar documentación alguna, este seguro solo tiene una validez de 90 días. Otro tema alarmante es el hecho de que muchos trabajadores/as migrantes indocumentados no acceden a dichos servicios porque temen su detención y deportación, al igual que muchos NNA migrantes sin documentos no acceden a los servicios de educación por discriminación o por temor a su detención y deportación. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafos 49 y 50.

²⁷ Una forma de regularizar la situación administrativa de personas extranjeras en México es obtener una Tarjeta de Visitante Trabajador Transfronterizo que se otorgan exclusivamente a nacionales de Guatemala y Belice para trabajar en México de forma documentada. También es posible obtener la Tarjeta de Visitante Regional que permite estancias de hasta 72 horas para personas provenientes de Guatemala y Belice dedicadas al comercio o a los servicios, a pesar de que no autoriza la realización de actividades remuneradas sino la entrada bajo dos supuestos: visitar a familiares y/o realizar compras en México en los 4 estados de la frontera sur.

miedo con el claro objetivo de convertir a México en el país que se encarga de detener y deportar a las personas migrantes y refugiadas que intentan llegar a EEUU.

El Instituto Nacional de Migración (INM), como parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), junto con otras instituciones del Estado, incluidas las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como el servicio aduanero y los servicios de inteligencia-Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), se coordinan para la implementación de este programa. El mismo, está impulsado directamente por el gobierno de Estados Unidos a través de la *Iniciativa Mérida*, uno de cuyos pilares “involucra el apoyo estadounidense para asegurar las porosas e inseguras fronteras de México con Guatemala y Belice”²⁸. EEUU ha dedicado a estos efectos, al menos, cien millones de dólares. Con el apoyo de EEUU, el gobierno mexicano ha estado instrumentando el plan de seguridad fronterizo en el Sur de México, que ha involucrado el establecimiento de 12 bases navales avanzadas en los ríos fronterizos y tres cordones de seguridad que se extienden por más de 100 millas hacia el norte desde la frontera con Guatemala y con Belice²⁹. A pesar de semejante despliegue de recursos de seguridad destinados al control de fronteras, según información facilitada por las autoridades migratorias mexicanas, aproximadamente 2/3 del total de personas migrantes en situación administrativa irregular que acceden y transitan por territorio federal no son identificadas (entre 350.000 y 400.000 personas no detectadas).

En aplicación de este programa, a lo largo de la ruta migratoria costa³⁰ de Chiapas se han construido los Centros de Atención Integral al Tráfico Fronterizo CAITF³¹ que son centros de detención provisionales para personas migrantes donde son retenidas hasta que se les puede trasladar a un centro de detención. Los CAITF están coordinados por la Secretaría de Defensa Nacional. Actualmente hay tres CAITF operativos (en Huixtla, La Trinitaria y Playas de Catazajá, tal como la misión de observación pudo constatar), y se prevé la apertura de otros dos en Palenque y en la frontera de Tabasco. En ellos no se facilita, por lo general, el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional a las personas allí detenidas.

Junto con la apertura de los CAITF, otras tres líneas de acción desarrollan el componente de seguridad sobre el que se estructura el PFS: el establecimiento de líneas de control, la tecnificación de la vigilancia en la Frontera Sur y la creación de Fiscalías Especializadas para la atención de delitos en contra de personas migrantes en los 4 estados fronterizos.

México cuenta con un sistema de deportación sumamente eficaz y su política migratoria está centrada en la detención y deportación de personas migrantes y refugiadas, incluidos niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres embarazadas, víctimas de trata, solicitantes de protección internacional y otras personas en situación de vulnerabilidad³². En Tapachula-Chiapas se encuentra la “Estación Migratoria Siglo XXI”³³, como ya se ha dicho, el centro de detención más grande de los 58 que hay en el país, desde donde se llevan a cabo gran parte de las deportaciones que se realizan en la totalidad del país, tanto de personas detenidas en la región como en otras partes del país.

²⁸ U.S. Mexican Security Cooperation: *The Mérida Initiative and Beyond* <https://fas.org/spp/crs/row/R41349.pdf> [Acceso 02 de febrero de 2018].

²⁹ Muchas organizaciones de derechos humanos han denunciado la Iniciativa Mérida y el Programa Frontera Sur por criminalizar a las personas migrantes. Además, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no existe un documento de conocimiento público que explicite su operatividad. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016): *Migrantes, Voces, Rostros y Sueños Compartidos*, p. 132.

³⁰ En Chiapas hay tres corredores migratorios: el corredor costa, el central (Comalapa) y el corredor de la selva (Petén, Palenque y Veracruz).

³¹ Apuestan por modernizar la frontera con Centroamérica. El Universal. Artículo del 02 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/03/2/apuestan-por-modernizar-la-frontera-con-centroamerica> [Acceso 02 de febrero de 2018].

³² El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su preocupación por la presencia de estos colectivos en centros de detención. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafo 37.

³³ Las Estaciones Migratorias fueron diseñadas y construidas en los años noventa del siglo pasado cuando legalmente la migración era considerada un delito. En 2008 se despenaliza la migración irregular en México.

En la siguiente Tabla n°1 observamos las personas migrantes detenidas y deportadas durante los años 2015, 2016 y 2017.

Tabla 1: Personas migrantes detenidas y deportadas en México entre 2015 y 2017

	2015	2016	2017	Total periodo 2015-2017
Personas detenidas	198.141	186.216	95.497	473.098
Hombres	148.930	139.337	73.886	357.162
Mujeres	49.211	46.879	21.611	115.936
Personas deportadas	181.163	159.872	80.353*	415.639
Hombres	136.389	118.131	57.644	312.164
Mujeres	44.774	41.741	16.960	103.475
Porcentaje de ejecución de devoluciones respecto de las detenciones	90,97%	85,85%	84,06%	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias de la Unidad de Política Migratoria^{34*}

El total de detenciones de personas migrantes y refugiadas aumentó en un 85% durante los primeros dos años de funcionamiento del Programa (julio de 2014 - junio de 2016). Sin embargo, en los últimos meses se ha observado una reducción en el número de detenciones.

Los recursos limitados del gobierno, la capacidad de las personas migrantes y de los tratantes de adaptarse a nuevos patrones de seguridad, la corrupción institucionalizada, y un descenso general en la migración procedente de Centroamérica desde que Trump asumió la presidencia de EEUU, probablemente hayan contribuido al descenso de dichas detenciones³⁵.

La inmensa mayoría de personas deportadas provenía de Centroamérica. 31.996 personas eran nacionales de Guatemala, 27. 230 de Honduras y 10.965 de El Salvador³⁶, de donde proceden al menos el 92% (el 94,4% según la CNDH)³⁷ de la población migrante y refugiada en México. Muchas eran familias completas. En estos países impera una situación de violencia generalizada, con la persecución de la población por parte de las maras y el crimen organizado, con altos niveles de corrupción e impunidad que dejan a la población en constante amenaza y absoluta desprotección. Por lo tanto, podemos decir que muchas de las personas deportadas son personas susceptibles de protección internacional³⁸ y, por lo tanto, estas deportaciones podrían vulnerar el principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra ratificada por México.

Este aumento del control obliga a las personas migrantes a utilizar rutas clandestinas alternativas más peligrosas controladas por el crimen organizado con la complicidad de autoridades para no ser detectadas, detenidas y deportadas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)³⁹ hizo patente la inseguridad a que se ven constreñidas las personas migrantes y refugiadas al buscar rutas alternativas que las invisibilice de las autoridades

³⁴ Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias, 2017, 2016 y 2015 de la Unidad de Política Migratoria. Disponibles en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Estadistica [Acceso 02 de febrero de 2018]. El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su preocupación respecto del elevado número de medidas privativas de libertad de migrantes en las 58 Estaciones Migratorias desplegadas por todo el país. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafo 37. *Los datos contenidos en las filas correspondientes a la información desagregada por género para el año 2017 incluyen las deportaciones hasta el 31 de noviembre.

³⁵ WOLA (2017): *La Frontera Sur de México. Seguridad, Migración Centroamericana y políticas estadounidenses*, p. 3. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-la-frontera-sur-de-mexico-seguridad-migracion-centroamericana-y-politicas-estadounidenses/> [Acceso 02 de febrero de 2018].

³⁶ *Ibidem*, p. 141.

³⁷ El restante 5.6% corresponde a las siguientes nacionalidades: haitiana, cubana, rusa, congoleña, entre otras. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017): *Los desafíos de la Migración y los Albergues como Oasis. Encuesta Nacional de las Personas Migrantes en Tránsito por México*, p. 19. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

³⁸ Según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el 39.6% de las personas extranjeras que se encuentran en México huyen de situaciones de violencia e inseguridad en sus países. *Ibidem*, p. 20.

³⁹ Institución gubernamental autónoma de México encargada de defender y promover los derechos fundamentales. Más información disponible en <http://www.cndh.org.mx/Conocenos>.

migratorias y evitar ser detenidas en operativos⁴⁰. Las rutas clandestinas alternativas las exponen a ser objeto de robos, de extorsión, secuestros y reclutamiento por parte del crimen organizado.

Los robos son llevados a cabo por las pandillas, grupos delictivos, otras personas migrantes o autoridades mexicanas. Los objetos robados pueden incluir ropa, zapatos, teléfonos y dinero. En muchos casos, las personas migrantes son despojadas de todo lo que llevan para su trayecto⁴¹.

Para extorsionar a las personas migrantes se les tortura hasta obtener el número telefónico de sus familiares en su país de origen e iniciada la comunicación con la familia en origen, les indican bajo qué condiciones debe hacerse la transacción económica para liberarlos⁴².

El secuestro de personas migrantes en México ha sido ampliamente documentado por la CNDH⁴³ y organizaciones sociales⁴⁴. De los 178 testimonios recabados por la CNDH, y teniendo en cuenta la nacionalidad de las personas migrantes secuestradas, el 44.3% de los casos eran de personas hondureñas, el 16.2% de salvadoreñas, y el 11.2% de guatemaltecas. El 15.7% de las personas secuestradas fueron mujeres migrantes. Los Estados en los que más secuestros se producen son Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas. En un 8.9% de los casos, testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro. Entre las más frecuentemente aludidas se encuentran distintas corporaciones de policía municipal, personal del INM e Instituciones de Seguridad pública estatal, así como la Policía Federal⁴⁵.

Otras formas de violencia contra la población migrante y refugiada son el tráfico y trata de personas, asaltos, feminicidios, ejecuciones sumarias y desapariciones y aparición de fosas comunes en rutas migratorias⁴⁶. Esta violencia, que afecta a toda la población en general, repercute de manera más cruenta en las mujeres y otros colectivos no hegemónicos.

A ello se suma la falta de acceso de las personas migrantes a la justicia generando una gran impunidad de carácter estructural que tiene como efecto perpetuar la repetición de estas violaciones de derechos humanos. Además, en muchos casos, estas violaciones de derechos se producen en connivencia con autoridades públicas y crimen organizado, dado que el nivel de corrupción es muy alto.

La impunidad por los delitos cometidos contra las personas migrantes y refugiadas es alarmante⁴⁷. Según cifras oficiales para el periodo de 2014 a 2016, se registró un total de 5,824 delitos contra personas migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora, Coahuila.

Las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que son víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos “prefieren no denunciar por falta de credibilidad en las instituciones y por temor a su deportación ya que,

⁴⁰ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares observa con preocupación el aumento significativo de los crímenes contra migrantes y los riesgos a lo largo del tránsito por el territorio mexicano, en rutas alternativas usadas por los migrantes y sus familiares a fin de evitar múltiples dispositivos de control migratorio desplegados por el Estado. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafo 35.

⁴¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017): Op. cit., p. 103.

⁴² Comisión de Derechos Humanos (2011): Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, pp. 28. El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares corrobora la existencia de casos de extorsión a familiares de trabajadores migratorios detenidos en las estaciones migratorias. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafo 23.

⁴³ Comisión de Derechos Humanos (2011): *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México y CNDH (2009): Informe Especial sobre los casos de secuestros contra migrantes*.

⁴⁴ *Secuestros a Personas Migrantes en Tránsito por México*, documento entregado al Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares el 4 de marzo de 2011, en el marco de la evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_NGO_MEX_14_9619_E.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018]; y Amnistía Internacional (2010): *Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México*. Op. cit.

⁴⁵ Comisión de Derechos Humanos (2011): *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, pp. 27 y 28

⁴⁶ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares observa con preocupación el impacto extremadamente grave de la desaparición forzada de personas migrantes en tránsito. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafo 33.

⁴⁷ Preocupa al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares la falta de información sobre el tipo de quejas recibidas y sobre las sanciones por violaciones de derechos humanos de personas migrantes más allá de la destitución de funcionarios, así como el alto número de quejas de acoso, corrupción y abuso de autoridad por parte de agentes del orden que son cerradas por falta de pruebas. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafo 23.

en muchos de los casos, se les considera como delincuentes por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, o simplemente se privilegia su condición migratoria y no su situación de probable víctima⁴⁸. Otros hallazgos constatan que no existen procedimientos efectivos para que las personas migrantes denuncien delitos y abusos cuando están ingresadas en centros de detención. Además, cabe señalar que la mayoría de las denuncias no resultan en sentencias condenatorias y que las investigaciones exitosas son excepcionales⁴⁹.

En 2016, la CNDH recibió 532 denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas contra personas migrantes por parte de agentes del INM⁵⁰. Los responsables de investigar estos actos criminales son la Fiscalía General de Justicia y las Fiscalías Especializadas en Atención a Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes⁵¹ (FEDCCI), que se encuentran en Chiapas y varios otros estados, pero éstas carecen de medios materiales y personales para desarrollar su cometido⁵².

Como consecuencia, se puede hablar de una violación sistemática de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas⁵³.

3.- Protección internacional

México promulgó en 2011 la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político* (en adelante Ley sobre Refugiados), desarrollando el mandato constitucional contenido en el artículo 11, párrafo 2 que establece que toda persona tiene el derecho a *solicitar asilo y recibir refugio por causas de carácter humanitario*⁵⁴. En dicha ley se dispone que los funcionarios del INM deben derivar a la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR) aquellos casos en los que personas migrantes que expresen su intención de solicitar dicha protección⁵⁵. La responsabilidad de los servidores públicos concernidos va más allá, ya que, en virtud del reglamento que desarrolla la citada norma legislativa, están obligados además, informar a los posibles solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado/asobreeeste derecho⁵⁶. Sin embargo, esta disposición normativa, no se cumple en la práctica⁵⁷.

La percepción general de las autoridades federales sobre el fenómeno migratorio en México, es que la mayoría de personas migrantes que acceden a territorio nacional son “migrantes de tránsito” o bien “migrantes económicos”. En el imaginario oficial persiste la idea de que buena parte de las personas migrantes y solicitantes de PI desisten en sus pretensiones de permanecer en el país, primando la intención de alcanzar territorio norteamericano ante

⁴⁸ Informe alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares para el Comité de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas (CMW), de agosto de 2017, p 14. Disponible en: https://www.estudiosdemigracion.org/wp-content/uploads/2017/08/Informe-Alternativo_OSC_Me%CC%81xico-2.pdf

⁴⁹ *Ibidem*, p. 16.

⁵⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016): Informe Anual de Actividades, p. 17. http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁵¹ Véase: <http://www.fge.chiapas.gob.mx/sitios/inmigrantes/>

⁵² *Ibidem*, p. 18.

⁵³ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares observa con preocupación: a) los altos niveles de violencia basada en el género, especialmente en la frontera sur y las alegaciones sobre la participación de autoridades públicas, particularmente policía federales, estatales y municipales, la alta impunidad que suele afectar a estos crímenes y los bajos niveles de denuncia. Asimismo, expresa su preocupación sobre los obstáculos que enfrentan los sobrevivientes de esos crímenes para la regularización por razones humanitarias; y b) la falta de acceso a la justicia y reparación para las víctimas de abusos y violaciones a derechos, así como la alta impunidad, la falta de confianza en las autoridades públicas y el escaso presupuesto asignado para investigar adecuadamente los delitos cometidos contra migrantes y asegurar una reparación adecuada. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafos 31 y 33.

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación (DOF) 5 de febrero de 1917. Última reforma DOF 29 de enero de 2016. Artículo 11, párrafo 2: “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁵⁵ El artículo 21 de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria dispone: “Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado/a, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría de Gobernación, a la que la COMAR pertenece. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf

⁵⁶ El artículo 16, inciso primero del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político, dispone que los funcionarios del INM deben: “detectar a los extranjeros que, derivado de las manifestaciones vertidas ante la autoridad migratoria o bien por su condición personal se pueda presumir que son posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición”. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁵⁷ Informe de Amnistía Internacional: *Ignoradas y Sin Protección. La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México*, de 2018. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/7602/2018/es/> [Acceso 02 de febrero de 2018].

el fuerte atractivo que presentan los mercados laborales estadounidense y canadiense. Estas consideraciones, enmarcadas dentro de una política de retornos y devoluciones, hacen que resulte razonable dudar sobre la disposición del Estado mexicano en cuanto a su deber de informar efectiva y suficientemente a dichos solicitantes sobre sus derechos, en contra de lo que, en cambio, se pretende hacer valer desde las instancias oficiales. En efecto, así lo han señalado tanto OSC que trabajan la cuestión como personas afectadas⁵⁸.

El gobierno mexicano incumple de manera habitual la obligación que le impone el derecho internacional de proteger a quienes necesiten protección internacional y viola reiteradamente el principio de no devolución⁵⁹.

Desde que el gobierno mexicano anunció su Programa Frontera Sur, con el que se ampliaron drásticamente las operaciones de seguridad y las detenciones de migrantes en el norte del país, empezó a registrarse un aumento exponencial de peticiones de protección internacional. Este incremento en el número de estas solicitudes revela que cada vez más personas migrantes deciden quedarse en México y pedir el reconocimiento de la condición de refugiado/a ante las dificultades para llegar a EEUU, lo que demuestra la eficacia de este Programa al estar consiguiendo su principal objetivo: impedir que las personas migrantes lleguen al país norteamericano. Para ello, en primer lugar, México se encarga, de “detener y, en su caso, deportar” a dichas personas y, en coherencia con ello, lograr que, en su caso, las solicitudes de protección se tramiten en su territorio, convirtiendo a México en un país de “destino forzado” para muchas personas.

En la siguiente Tabla nº 2 observamos el número de solicitudes de PI presentadas en México entre los años 2013 y 2017.

Tabla 2: Solicitudes de protección internacional en México entre 2013 y 2017⁶⁰

Año	2013	2014	2015	2016	2017
Solicitudes de protección internacional en México	1.296	2.137	3.424	8.796	14.594

Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines de Estadísticas 2013-2017 de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR-Secretaría de Gobernación SEGOB⁶¹

En su conjunto, el aumento significativo del promedio anual de solicitudes de protección internacional, que se aprecia a partir del año 2014, cobra relevancia en comparación al número de estas solicitudes que se presentaban en promedio cada año en el país, el cual no superaba en mucho la cifra de 1000 solicitudes.

En cambio, el pasado año 2017, un total de 14.596 personas solicitaron PI en México. Ello supuso un incremento del 72% respecto de las solicitudes presentadas en 2016, en el que se registraron 8.796. A su vez, estas representaron un incremento del 156% respecto de las presentadas en 2015, esto es, 3.424 solicitudes⁶².

Solo en los tres primeros meses de 2017 la COMAR recibió más solicitudes de reconocimiento de la condición de refugio que en todo aquél año 2015. El porcentaje de incremento de estas solicitudes entre el año 2014 en que empezó a aplicarse el PFS y el año 2016 fue de un 311%⁶³.

El mayor número de solicitantes de protección internacional desde 2013 son nacionales de Honduras y El Salvador, cambiando ligeramente este panorama durante 2017 con la llegada de personas necesitadas de protección pro-

⁵⁸ Información facilitada por miembros del Centro de Derechos Humanos Fray Matías Córdova A.C., OSC mexicana que realiza un trabajo directo de asistencia a personas migrantes.

⁵⁹ Informe de Amnistía Internacional: *Ignoradas y Sin Protección*. Op. cit., p. 5.

⁶⁰ Incluye solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a y solicitudes de protección complementaria.

⁶¹ Según la fuente: “los datos presentados (para todo el período considerado) son preliminares, tienen carácter informativo y no son definitivos”. Información disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf

⁶² Datos facilitados por ACNUR Ciudad de México. Septiembre 2017.

⁶³ WOLA (2017): *La Frontera Sur de México. Seguridad, Migración Centroamericana y políticas estadounidenses*, p. 3. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-la-frontera-sur-de-mexico-seguridad-migracion-centroamericana-y-politicas-estadounidenses/> [Acceso 02 de febrero de 2018].

cedentes de Venezuela, si bien en general las personas venezolanas no ingresan al país por su frontera sur, si no por el aeropuerto de CDMX. Ese mismo año 2017 se registró un 28.2% de solicitudes de Honduras, un 26.8% de Venezuela, un 24.1% de El Salvador y un 0.9% de otros países entre los que figura principalmente Guatemala, así como, en menor medida Nicaragua⁶⁴. A principios de 2017 también se detectó un incremento de estas solicitudes por parte de personas procedentes de Haití y Cuba.

El Salvador, Guatemala y Honduras están entre los más violentos del mundo. Además de preocupantes niveles de inseguridad en general, sus tasas de homicidios respectivas se encuentran muy por encima del nivel considerado como epidémico por la Organización Mundial de la Salud-OMS⁶⁵, y los porcentajes de muertes por arma de fuego son superiores al 75%. La situación de violencia, aunada a la débil institucionalidad en estos países, ha provocado que cada vez más personas huyan de sus países de origen para salvar sus vidas⁶⁶. La violencia por parte de pandillas durante 2015 sobre todo en Honduras y El Salvador unido a la falta de protección por parte del Estado fueron la causa de un incremento de los flujos migratorios en un 150%⁶⁷, violencia que continúa en la actualidad.

Las personas procedentes de Honduras y El Salvador tienen un perfil urbano y son normalmente perseguidas por extorsión, secuestro, violencia sexual y violencia por maras. En cambio, las personas nacionales de Guatemala suelen tener un perfil más rural y muchas son perseguidas por motivos de género y orientación sexual y también por temas relacionados con la usurpación de tierras provocada por proyectos extractivistas.

El procedimiento de Protección Internacional

Cuando una persona desea solicitar PI debe acudir a una de las tres oficinas que la COMAR⁶⁸, tiene en Ciudad de México, Tapachula en el estado de Chiapas o Acayucan en el estado de Veracruz⁶⁹, dentro de los treinta días siguientes a su entrada en el país. Este plazo ha sido muy criticado por las organizaciones de derechos humanos porque es un plazo muy breve teniendo en cuenta que las personas refugiadas llegadas a México mayoritariamente no reciben información sobre su derecho a ser reconocidas como tales ni sobre cómo acceder al procedimiento⁷⁰. En los lugares en donde no hay oficina de la COMAR, las peticiones de protección internacional se pueden presentar en las oficinas de Regulación Migratoria del INM. También pueden, en teoría, presentarse solicitudes de PI en Estaciones Migratorias (centros de detención) y en aeropuertos, aunque esta posibilidad resulta de facto más limitada.

i la petición de protección se ha formalizado ante una oficina del INM se manda a COMAR para su tramitación. Este organismo entrega a cada persona que ha manifestado su intención de solicitar dicha protección una *constancia* que acredita que se han iniciado los trámites para pedir el reconocimiento de la condición de refugiado/a o la protección complementaria y que, por tanto, se es solicitante. Es este momento en el que se considera que se inicia el procedimiento, aunque no se puede devolver a la persona a su país de origen o residencia habitual desde el momento en que ha expresado su voluntad de solicitar PI. Desde el momento en que se obtiene la constancia, la persona solicitante ha de comparecer personalmente cada semana ante la COMAR o ante una oficina del INM para renovar su documentación, lo que constituye un grave problema para muchas personas dado que han de trasladarse desde donde residan a donde se encuentran dichas oficinas y muchas carecen de recursos económicos para hacerlo. Si no lo hacen durante dos semanas consecutivas su expediente se archiva. Si cambian de lugar de

⁶⁴ Datos facilitados por ACNUR Ciudad de México. Septiembre 2017.

⁶⁵ La tasa media de homicidios en Honduras, Guatemala y El Salvador es, según cálculos de Amnistía Internacional, entre 4 y 8 veces más alta de lo que la OMS considera como niveles epidémicos, a saber, más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. Informe de Amnistía Internacional: Ignoradas y Sin Protección. Op. cit., p. 5.

⁶⁶ Amnistía Internacional (2017): *Sin lugar que me proteja. Solicitantes de asilo en México por razón de su orientación sexual y/o identidad de género provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras*, p. 4. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0172582017SPANISH.PDF> [Acceso 02 febrero de 2018].

⁶⁷ Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género, México-Guatemala (2016). Op. cit., p.17.

⁶⁸ Órgano interseccional creado por acuerdo presidencial y formada por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social cuya función principal es la aplicación de la Ley de Refugiados y su Reglamento. Más información disponible en: <https://www.gob.mx/comar> [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁶⁹ Actualmente se están realizando trámites para abrir una nueva oficina en Saltillo.

⁷⁰ Morales, G., Lorente, D. y Lacruz, S. (2015): *La situación de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en la frontera sur de México*, en CEAR, Informe 2015: *Las personas refugiadas en la España y Europa*, p. 190. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf>

residencia han de notificarlo a la COMAR para que apruebe que las comparecencias semanales se puedan realizar en otro lugar. Y solo se accede a dicho cambio si esta entidad estima que la solicitud está justificada.

Con esta *constancia* pueden solicitar al INM una tarjeta de visitante por razones humanitarias que permite trabajar durante la tramitación del procedimiento. Muchas personas que solicitan protección internacional y obtienen esta tarjeta la aprovechan para seguir su trayecto migratorio hasta EEUU y no continúan su proceso. Dicha tarjeta les protege contra la deportación.

Las personas solicitantes de protección internacional han de rellenar un cuestionario explicando los motivos por los que huyeron de su país. Se trata de un formulario que no es público, que consta de dieciséis hojas y que utiliza un lenguaje muy técnico sin que se preste asistencia para resolver las dudas que tienen cuando lo rellenan. Puede tardarse hasta cinco horas en relleno⁷¹.

Posteriormente, personal de la COMAR entrevista a la persona solicitante, estudia el caso y emite una resolución. Para emitir esta resolución la entidad dispone de un plazo de cuarenta y cinco días prorrogables a cuarenta y cinco días más y diez días para notificar la resolución al/a la solicitante. Es decir, que la máxima duración del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a prevista legalmente en primera instancia es de cien días. Sin embargo, la COMAR carece de recursos humanos suficientes para atender con prontitud el número creciente de solicitudes en el país, por lo que dicho procedimiento se prolonga con frecuencia por varios meses⁷². Lo anterior se evidencia en el hecho de que, a la fecha de cierre de elaboración de este informe, un total de 7.719 solicitudes de PI presentadas en 2017 se encuentran aún pendientes de resolución, lo que constituye un 52,88% respecto del total de 14.596 solicitudes presentadas dicho año, es decir, más de la mitad⁷³.

Además, como consecuencia del terremoto de 19 de septiembre de 2017, el edificio de la COMAR de Ciudad de México resultó dañado y tuvieron que cambiar la sede de dicho organismo. El 30 de octubre de 2017 la COMAR publicó un acuerdo⁷⁴ por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la COMAR en la Ciudad de México. Este hecho dejó a miles de personas solicitantes de PI, muchas de ellas ingresadas en centros de detención, a la espera de obtener una resolución. Este acuerdo afecta a los/as solicitantes de todo el país ya que, aunque hayan presentado su solicitud en las oficinas de la COMAR de Tapachula o de Acayucan, la documentación correspondiente se expide en la COMAR de Ciudad de México⁷⁵.

Durante la tramitación del procedimiento se analiza si la persona solicitante reúne los requisitos para ser reconocida como refugiada previstos en la Convención de Ginebra sobre los Refugiados de 1951, los previstos en la Declaración de Cartagena de 1984⁷⁶ o, en caso negativo, si cumple los requisitos para que se les pueda otorgar protección complementaria⁷⁷. Pero en realidad, existen muchas reticencias a reconocer a una persona refugiada por aplicación de la Declaración de Cartagena. Solo se reconoce bajo este instrumento a personas nacionales de Venezuela⁷⁸.

⁷¹ Servicio Jesuita a Refugiados en México (SJR). Oficina de Tapachula.

⁷² *Hostility in US, Europe makes Mexico a new refugee destination of choice*. IRIN News. Photo feature. México, 23 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.irinnews.org/photo-feature/2017/11/23/hostility-us-europe-makes-mexico-new-refugee-destination-choice>

⁷³ Este cálculo se puede obtener a la luz de la información contenida en la Tabla n° 4 incluida más abajo.

⁷⁴ Preguntas frecuentes sobre el impacto de la suspensión de plazos y términos en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a. COMAR. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/273596/Preguntas_frecuentes_Acuerdo_de_Suspensio_n_COMAR.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁷⁵ Esta situación ha sido denunciada por varias OSC por dejar en la incertidumbre jurídica a más de 5.000 personas cuyas peticiones de protección internacional están en trámite. *Incongruencia del gobierno mexicano frente a su tradición de asilo*. El Universal. Disponible en: <http://cmdpdh.org/2017/11/incongruencia-del-gobierno-mexicano-frente-tradicion-asilo/> [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁷⁶ El reconocimiento de una persona refugiada bajo la Convención de Ginebra y bajo la Declaración de Cartagena concede los mismos derechos. La definición o concepto de refugiado/a de esta última, incluye, además de los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, la consideración de refugiadas para aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

⁷⁷ Se concede esta protección cuando una persona puede sufrir un trato contrario al artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de Naciones Unidas. La única diferencia entre este estatuto y el de persona refugiada es que la protección complementaria no da derecho a la reunificación familiar.

⁷⁸ Durante 2017 y hasta octubre se han presentado al menos 2.500 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a por parte de nacionales de Venezuela y el 98% han sido reconocidas como refugiadas en aplicación de la Declaración de Cartagena.

Si la resolución es positiva se reconoce a la persona solicitante como refugiado/a, documentándole con un permiso de residencia permanente que le permite vivir y trabajar en todo México.

Si la resolución es negativa, contra ella cabe un recurso de revisión que es un recurso administrativo ante la propia COMAR que debe resolver en un máximo de noventa días. Por medio de este recurso no se puede obtener el reconocimiento automático de la persona como refugiada, sino que el resultado es empezar de nuevo todo el proceso. Si la resolución es nuevamente negativa cabe interponer “recurso de amparo indirecto” en sede judicial, ante el juez de Distrito. Si éste desestima el recurso, cabe recurrir a instancias judiciales superiores: Tribunal Colegiado de Distrito, después al Tribunal Colegiado de Circuito y hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La resolución administrativa también puede recurrirse por la vía del recurso de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que a su vez puede recurrirse mediante “amparo directo”.

En la práctica sucede que muchas personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiada interponen directamente el recurso en sede judicial, ya que no es desconocido el hecho de que, en la mayoría de casos, la COMAR resuelve de forma negativa en segunda instancia y dado que la norma no exige agotar la vía administrativa.

En la siguiente Tabla n° 3 se observa el número de reconocimiento de protección internacional otorgada hasta la fecha en relación al número de solicitudes entre los años 2013 y 2017:

Tabla 3: Reconocimiento de protección internacional en México entre 2013 y 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Solicitudes de protección internacional en México	1.296	2.137	3.424	8.796	14.594
Reconocimiento de la condición de refugiado/a	280	460	949	3223	1907
Reconocimiento de protección complementaria	33	84	161	672	918

Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines de Estadísticas 2013-2017 de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR-Secretaría de Gobernación SEGOB⁷⁹

Ahora bien, el porcentaje de personas merecedoras de protección que quedan fuera de la misma podría ser aún mayor, teniendo en cuenta el alto índice de abandono y desistimiento existente entre los solicitantes de protección internacional, muchos de los cuales, no alcanzarían a completar el correspondiente procedimiento de solicitud de la condición de refugiado/a. En efecto, según reconocen fuentes oficiales consultadas, el abandono alcanzaría porcentajes de cerca del 20%. Consideramos este porcentaje muy significativo, ya que estaría indicando las consecuencias del funcionamiento del sistema y su efecto disuasorio para evitar que, tanto las personas que se encuentran en estaciones migratorias como las que estando en libertad, acuden periódicamente a firmar, completen el proceso de acceso a la citada protección⁸⁰.

Por otro lado, también se dan casos de personas reconocidas como refugiadas que, sin embargo, no cuentan con los documentos necesarios para regularizar su residencia permanente en el país y acceder a soluciones formales de empleo, las cuales se verían igualmente abocados a abandonar.

En torno a un 20% de quienes obtienen una respuesta positiva a su solicitud de protección, accediendo al estatuto de refugiado/a, estaría, no obstante, abandonando finalmente, por distintas razones, su pretensión de permanecer en el territorio de la República.

⁷⁹ Según la fuente los datos presentados (para todo el período considerado) “son preliminares, tienen carácter informativo y no son definitivos”. Información disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf

⁸⁰ Entiéndase en relación a la situación de las personas migrantes solicitantes de protección internacional que se vienen acogiendo a alguna “alternativa a la detención”, de lo cual se trata en el correspondiente capítulo más abajo.

Finalmente, en la siguiente Tabla n° 4 se observa el estado general de las solicitudes de protección internacional en relación a la tramitación de los correspondientes procedimientos e incluyendo las cifras de abandono y desistimiento.

Tabla 4: Estado en que se encuentran los procedimientos de solicitud de protección internacional al cierre de datos de 2017

	N° total de personas	N° de Mujeres	N° de Hombres
Solicitantes de protección internacional	14.596	5.876	8.720
Abandonos	2.233	743	1.490
Desistimientos	167	51	116
Procedimiento concluido	4.475	1.865	2.610
Reconocimiento del estatuto de refugiado/a	1.907	875	1.032
Reconocimiento de protección complementaria	918	405	513
Solicitudes no reconocidas	1.650	585	1.065
Solicitudes en trámite	7.719	3.216	4.503

Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines de Estadísticas 2013-2017 de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR-Secretaría de Gobernación SEGOB⁸¹

Como se puede apreciar en la Tabla n° 4, teniendo en cuenta el número de procedimientos concluidos y los números de reconocimiento de estatuto de refugiado/a y de protección complementaria, cabe señalar que la tasa de reconocimiento de protección internacional se sitúa actualmente en un 63%.

Comparando esta tasa con la de años anteriores desde que entró en funcionamiento el PFS, se observa una tendencia progresiva de aumento en el número de resoluciones positivas (de reconocimiento de protección) con respecto a las que son negativas. Así, la tasa de reconocimiento fue del 40% en 2014, del 46% en 2015, y del 62% en 2016).

Sin embargo, los anteriores datos no reflejan la totalidad de personas migrantes potencialmente necesitadas de protección internacional, ya que, las organizaciones de la sociedad civil⁸² estiman que de las 400.000 que cruzaron la frontera sur en México en aquél mismo año, más de la mitad era susceptible de reunir, potencialmente, los requisitos para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado/a.

En todo caso, durante la tramitación de este procedimiento se producen muchas irregularidades y arbitrariedades resolviéndose las peticiones de protección internacional de manera discrecional y sin criterios claros y uniformes. Además, existe una gran carencia de intérpretes y muchas personas solicitantes carecen de asistencia letrada, incluso cuando se realizan las peticiones de protección internacional en centros de detención⁸³. A algunas OSC se les permite el acceso a dichos centros para prestar asistencia letrada, pero dicho acceso solo está permitido durante unos días y a unas horas determinadas. Fuera de esos márgenes, no pueden acceder a hablar con sus defendidos/as, ni siquiera en el caso de que la persona vaya a ser deportada de forma inmediata.

Así, ha habido muchos casos en que OSC estaban prestando asistencia a una persona detenida y ésta ha sido deportada sin poder contactar con su abogado/a y, por tanto, sin posibilidad de acceder a un recurso efectivo⁸⁴.

⁸¹ Según la fuente: "los datos presentados son preliminares, tienen carácter informativo y no son definitivos". Información disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf

⁸² *Los derechos de las personas refugiadas y migrantes en México en 2016*, en el Informe Anual 2016/2017 de Amnistía Internacional: *La situación de los derechos humanos en el mundo*, p. 309. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/informe-anual/>

⁸³ Morales, G., Lorente, D. y Lacruz, S. (2015): *La situación de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en la frontera sur de México*, en CEAR, *Informe 2015: Las personas refugiadas en la España y Europa*, p. 191. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf>

⁸⁴ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su preocupación por el acceso restringido que tienen los abogados y abogadas de organizaciones sociales para brindar asistencia y representación legal y ha recomendado al Estado mexicano facilitar a abogados/as amplio acceso a los centros de detención migratoria. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. Op. cit., párrafo 39 y 22.

Por otro lado, es importante señalar que las entrevistas a mujeres solicitantes se realizan por varones y que existe una falta de fundamentación y motivación adecuada de las resoluciones. En la mayoría de las ocasiones, el sentido de la resolución no está determinado por la situación particular de las y los solicitantes, incluso, no guarda conexión alguna.

Una práctica habitual es confrontar los hechos con párrafos aislados de, por ejemplo, las Directrices de Protección Internacional del ACNUR o documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores para acomodar a conveniencia el caso, de acuerdo con un sentido definido *a priori*. En el caso de familias, cuando la persona que huye es la madre o alguno de los hijos o hijas, la COMAR considera como solicitante al padre, y la situación particular de sus acompañantes no siempre es analizada y valorada por la autoridad al momento de resolver. No se aplica una perspectiva de género o el interés superior de la niñez⁸⁵; en muchos casos, solo se entrevista al hombre y no a todos los integrantes de la solicitud. En particular, cuando una familia quiere solicitar PI y no se encuentra uno de los lugares en donde existe oficina de COMAR, es el hombre, como “representante” de la unidad familiar, quien realiza la petición en nombre de toda la familia, lo que invisibiliza los posibles motivos de persecución de la esposa o hijas e hijos. También se han denunciado obstáculos a la asistencia letrada ya que en aquellos casos en que alguna persona solicitante ha presentado un escrito ante la COMAR indicando que va a ser asistido por un abogado/a, se le ha indicado que, en dicho caso, la duración del proceso va a ser más larga.

Pero el principal problema que afecta a las personas merecedoras de esta protección son las dificultades para acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a, ya que a la mayoría se les detiene e ingresa en centro de detención donde no se les informa de forma clara y suficiente sobre su derecho a solicitar dicha PI ni sobre la forma de hacerlo. A quienes conocen su derecho y manifiestan su voluntad de interponer su solicitud, la autoridad encargada les pone distintas trabas y obstáculos para materializar su solicitud y a quienes finalmente lo hacen se les aplica distintas formas de hostigamiento basadas en el maltrato físico y psicológico⁸⁶.

En ese sentido, las fuentes oficiales consultadas diferencian entre lo que se denomina “solicitantes de oficina” y “solicitantes de estación migratoria”. Los primeros son aquellos que *motu proprio* acuden a las dependencias oficiales para solicitar la protección, mientras los segundos son aquellos que lo hacen toda vez detenidos, encontrándose en las “estaciones migratorias”.

En lo que se refiere al reconocimiento de la condición de refugiado, es importante señalar que muchas mujeres guatemaltecas solicitan protección internacional por huir de situaciones de violencia por parte de sus parejas, aunque a un alto porcentaje no se les reconoce protección por estimar que cabe una alternativa de huida interna dentro de su país. Las solicitudes de mujeres procedentes de Honduras y El Salvador basadas en una persecución por motivos de género, en concreto, violencia machista en pareja, suelen ser estimadas en mayor porcentaje que las solicitudes de las mujeres de Guatemala, ya que son casos en que se entremezcla la situación de violencia doméstica con violencia por parte de maras. Aunque la legislación mexicana prevé la persecución por motivos de género como un motivo de persecución autónomo, muchas de las solicitudes en las que se reconoce la condición de refugiada lo son bajo la categoría de pertenencia a un determinado grupo social.

En los casos de NNA que alegan persecución por maras, a las niñas y mujeres adolescentes se les suele reconocer como refugiadas bajo la categoría de pertenencia a un determinado grupo social de la Convención de Ginebra de 1951, por temor fundado de ser perseguidas para el reclutamiento para ser novias de los pandilleros.

Sin embargo, existen reticencias a reconocer como refugiados a niños y adolescentes por presumir que pueden estar vinculados con las maras aplicándoseles una cláusula de exclusión. Cuando esto sucede, en muchos casos,

⁸⁵ Universidad Iberoamericana Ciudad de México (s/f): *La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados en México. Análisis de las resoluciones de primera instancia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Informe Preliminar*. pp. 22-24. Disponible en: <http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2017/06/LA-INTERPRETACION-Y-APLICACION-DEL-DERECHO-DE-LOS-REFUGIADOS-FINAL.pdf>

⁸⁶ Información obtenida a partir de las distintas entrevistas con miembros de OSC mexicanas.

no se cuenta con ningún tipo de prueba documental para demostrar la comisión de un delito grave en el país de origen que justifique la aplicación de la cláusula de exclusión, y no se tiene en cuenta que pudieron ser reclutados forzosamente⁸⁷.

Si se trata de niños o adolescentes que han desertado de las maras es más probable que se les reconozca la condición de refugiados. En el caso de Guatemala, si se alega persecución por maras, no suele concederse protección internacional por considerar que existe una alternativa de huida interna o bien por entender que han huido sin analizar las posibilidades de protección a que pueden acceder en sus propios estados. Lo anterior viene a certificar el bajo porcentaje de reconocimiento de la condición de refugiado/a de las víctimas de maras en México. A pesar de lo anterior, las fuentes oficiales consultadas asumen que la tasa de reconocimiento de estas últimas tiende a aumentar, “dada la complejidad del fenómeno en donde entran en juego agentes persecutores incluso transnacionales”.

En Guatemala, Honduras y El Salvador, las personas LGTB están particularmente expuestas a la violencia, la cual se relaciona intrínsecamente con las múltiples formas de discriminación que enfrentan en los distintos ámbitos de su vida familiar y laboral, hasta por parte de la sociedad en general y a nivel institucional con base en su identidad de género y/u orientación sexual. Ante la falta de opciones para resguardar sus vidas e integridad en sus propios países, las mujeres transexuales optan por huir y buscar protección en otros países como México⁸⁸. Sin embargo, se han identificado reticencias a reconocer como refugiadas a personas LGTB, muchas de ellas mujeres transexuales muy jóvenes, incluso menores de edad⁸⁹.

Según un estudio realizado por el Programa de Derechos Humanos y la Clínica Jurídica para Refugiados “Alaide Foppa” de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y el CDH Fray Matías⁹⁰, en el que analizaron cuarenta y cinco resoluciones emitidas por la COMAR entre los años 2012-2016, el 93% de las peticiones de Pl fueron por persecución de un agente no estatal y solo el 7% eran peticiones en las que el agente de persecución era un agente estatal⁹¹. De estas últimas, no se reconoció el estatuto de persona refugiada a ningún solicitante⁹². En el caso de persecuciones por agente no estatal, se realizó el análisis de una posible alternativa de huida interna con el siguiente resultado: de los 59 casos de personas procedentes de El Salvador, a 23 se les denegó la condición de refugiado por estimar que era posible una alternativa de huida interna. En el caso de peticiones de protección internacional procedentes de nacionales de Guatemala, el 50% de aquellas en las que el agente de persecución era no estatal fueron denegadas por estimar que existía una alternativa de huida interna; y en el caso de peticiones de nacionales de Honduras, en el 28.5% de los casos se denegó la protección por considerar que existía dicha posibilidad⁹³. Ello demuestra que uno de los obstáculos para el acceso al reconocimiento de esta protecciones considerar que es posible una alternativa de huida interna, análisis que se lleva a cabo en aquellos supuestos en los que la persecución se produce por un agente no estatal.

México no ha hecho públicas las estadísticas sobre protección internacional desagregadas por sexo hasta el año 2017, lo que impide conocer el porcentaje de hombres y mujeres a quienes se reconoció la condición de refugiado/a en años anteriores. En los casos de mujeres perseguidas por motivos de género, el agente de persecución es siempre un agente no estatal por lo que se analizará siempre la posible existencia de una alternativa de huida interna y esto puede limitar su reconocimiento como refugiadas.

⁸⁷ Universidad Iberoamericana Ciudad de México (s/f): *La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados en México*. Op. cit., pp. 35-37 y 53.

⁸⁸ Amnistía Internacional (2017): *Sin lugar que me proteja. Solicitantes de asilo en México por razón de su orientación sexual y/o identidad de género provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras*. Op. cit., p. 5.

⁸⁹ Información facilitada por el CDH Fray Matías.

⁹⁰ Universidad Iberoamericana Ciudad de México y CDH Fray Matías de Córdoba (s/f): *La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados en México. Análisis de las resoluciones de primera instancia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Informe Preliminar*. Disponible en: <http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2017/06/LA-INTERPRETACION-Y-APLICACION-DEL-DERECHO-DE-LOS-REFUGIADOS-FINAL.pdf>

⁹¹ *Ibidem*, p. 54.

⁹² *Ibidem*, p. 57.

⁹³ *Ibidem*, pp. 57-58.

4.- Detención, retorno y deportación

Detención tras la llegada/Detenciones sistemáticas

El Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM) en México incluye la llegada, el alojamiento en los centros de detención, eufemísticamente llamados “estaciones migratorias”, el retorno asistido y la deportación, procesos durante los cuales los servidores públicos del INM deben respetar los derechos reconocidos a las personas migrantes en situación migratoria irregular en la Ley de Migración y su Reglamento⁹⁴. En estas normas se regula la privación de libertad en términos y plazos que exceden en mucho a las condiciones establecidas en los estándares internacionales de derechos humanos.

Dichos estándares regionales e internacionales son claros en que la privación de libertad por motivos migratorios debe ser implementada como último recurso, en casos excepcionales, y evitada por completo para, personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la detención y privación de libertad de estas personas, justificada por motivos de seguridad, constituye la norma y no la excepción. En esta práctica sistemática generalizada en todo el territorio federal, no se aplica ningún procedimiento de evaluación de alternativas a la detención en el momento del ingreso, ni se evalúan las necesidades especiales de protección, posibilidades de regularización o respeto del principio de no devolución. Tal y como ha sostenido Amnistía Internacional en su último informe sobre solicitantes PI en México, la mayoría de las personas migrantes que pasan por los centros de detención tampoco son informadas de su derecho a solicitar esta protección en el país⁹⁵.

En relación a lo anterior, el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) también ha corroborado, en su informe sobre monitoreo de centros de detención migratoria en México, que el Gobierno lleva a cabo una “práctica sistémica de verificación y privación de libertad constante de personas que carecen de documentación migratoria regular en todo el país”⁹⁶. Por su parte, respecto de estas personas migrantes que se encuentran privadas de su libertad, la CNDH ha constatado recientemente, en su recomendación de 28 de diciembre de 2016, la violación del derecho humano a recibir un trato digno⁹⁷.

Cuando una persona llega a México de manera irregular, si es detectada, es detenida e ingresada en un centro de detención, incluyendo familias con hijos e hijas menores, NNA no acompañados/as, mujeres solas, mujeres transexuales, mujeres víctimas de trata y otras personas en situación de vulnerabilidad. De acuerdo a información documentada por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., ha crecido desmesuradamente el número de operativos de calle que el INM, la Policía Municipal y la Policía Federal (Gendarmería) realizan tanto en el centro de la ciudad de Tapachula como en las colonias con mayor presencia de personas migrantes, en restaurantes, bares, y lugares de trabajo de dichas personas, así como en puntos de tránsito de personas migrantes en la región del Soconusco. Según algunos testimonios recogidos por esta organización, este tipo de acciones, a excepción de las de verificación migratoria, se llevan a cabo sin ningún tipo de notificación u orden, lo que supone colocar a las personas afectadas en situación de clara indefensión.

A muchas de las personas detenidas a las que se incoa un PAM no se les informa sobre los motivos de la detención ni sobre el tiempo que van a permanecer detenidas. Tampoco se les informa de sus derechos como detenidos/as, se les obliga a firmar documentos sin leerlos y no se les permite tener acceso a su expediente. Se han registrado muchos casos en los que no se les ha permitido realizar ni una sola llamada telefónica.

⁹⁴ Artículo 68 de la Ley de Migración. La Ley se encuentra disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_091117.pdf; y el Reglamento de Migración en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf [Accesos 02 de febrero de 2018].

⁹⁵ Concretamente, con base en una muestra de 500 respuestas obtenidas en entrevistas realizadas a 385 personas migrantes, provenientes en su gran mayoría de Honduras, El Salvador y Guatemala, el 75% de las anteriores sostiene no haber recibido información respecto a su derecho de solicitar protección internacional. Informe de Amnistía Internacional: *Ignoradas y Sin Protección*. Op. cit., p. 5.

⁹⁶ Informe del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. *Personas en detención migratoria. Misión de monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM*. Resumen Ejecutivo. Julio de 2017, p. 6. Disponible en: http://www.fm4pasolibre.org/pdfs/ccinm_resumen_ejecutivo_02_08_17.pdf

⁹⁷ Informe de REDODEM 2016: *Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia*. Capítulo 4: *¿Tránsito seguro? Delitos y violaciones a derechos humanos en contra de las personas migrantes*, p. 107. Disponible en: http://www.fm4pasolibre.org/pdfs/informe_redodem_2016_17.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018].

En la mayoría de los casos no han sido asistidas por su representación consular. Cuando sí ha habido asistencia consular, ésta no ha sido eficiente ya que se prestó con demoras y se limitó a verificar la nacionalidad de la persona y el envío de un documento que permite la deportación. Tampoco han tenido acceso a la asistencia letrada de alguna organización de defensa de los derechos humanos o de las instituciones públicas competentes para ello.

En suma, todo ello implica que “no se reconoce el derecho básico a la libertad personal en el contexto de la movilidad humana ni el principio de excepcionalidad de la detención”⁹⁸.

La práctica de la detención migratoria tiene repercusiones que impactan de manera negativa en el respeto, garantía, y exigibilidad de los derechos y libertades reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, y llega a afectar seriamente a la salud emocional, psicológica y física de las personas, incluso después de haber sido detenidas. La detención es casi siempre la medida más dañina y menos idónea⁹⁹.

Buena parte de los centros de detención migratoria de que dispone el INM en México están ubicados en las zonas que contempla el PFS. Solo en Chiapas y Tabasco se tienen identificados 21 lugares de privación de libertad destinados al control migratorio. Estos varían desde centros de gran capacidad como el de Tapachula, el de mayor dimensión en Latinoamérica (con capacidad para casi mil personas, pero donde frecuentemente se han hacinado 1,500), hasta pequeñas garitas al borde de las carreteras que son meras jaulas o calabozos, o las llamadas “zonas estériles” en los aeropuertos¹⁰⁰.

Indefensión de las personas detenidas

La posibilidad de solicitar protección internacional en estos centros de detención es muy limitada dada la falta de información que se ofrece sobre dicho derecho¹⁰¹ y porque el personal del INM presente en los mismos, en lugar de ofrecer esta información, disuade a las mismas de solicitar esta protección o para conseguir que desistan de su solicitud y acepten la deportación¹⁰². A las personas detenidas se les indica que si piden PI van a permanecer detenidos/as por un largo periodo de tiempo. En tales circunstancias, es comprensible que muchas personas migrantes detenidas se vean impelidas a aceptar la deportación. Pese a que tanto el ACNUR como el CDH Fray Matías, el SJR y otras OSC visitan estos centros y facilitan información sobre la posibilidad de solicitar protección, dado el elevado número de personas detenidas, esta información es insuficiente para garantizar el acceso al proceso de reconocimiento de la condición de refugiado/a a todas las personas necesitadas de protección internacional.

En relación con lo anterior, el plazo normal previsto legalmente para la estancia en dichos centros es de 15 días hábiles desde la fecha del ingreso, tras el cual las autoridades han de ofrecer una respuesta a la persona afectada, salvo cuando concurren algunas de las circunstancias que justifican la ampliación de este período de detención, hasta un máximo de 60 días¹⁰³. No obstante, este plazo puede alargarse por un período de tiempo no definido¹⁰⁴,

⁹⁸ Coria Márquez, E., E. Bonnici, G. y Martínez, V. (2017): *¿Qué esperamos del futuro? Detención Migratoria y alternativas a la detención en las Américas*. Melbourne: International Coalition, p. 9. Disponible en: https://idcoalition.org/es/publication/informe_regional_americas_2017/ [Acceso 02 de febrero de 2018].

⁹⁹ Más información sobre la detención de personas migrantes en México disponible en el Informe del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017). *Op. cit.*, pp. 6-14.

¹⁰⁰ Información facilitada por el CDH Fray Matías.

¹⁰¹ Sin embargo, la Ley Migratoria establece el derecho de toda persona ingresada en las “estaciones migratorias” a: “ser informado del motivo de su ingreso en estos centros de detención; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado/a o la determinación de apátrida” (Artículo 109.2 de la Ley de Migración, publicada en el DOF el 25 de mayo de 2011. Última reforma DOF de 21 de abril de 2016).

¹⁰² El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su inquietud por el llamado “retorno voluntario y asistido” que se aplica mientras las personas están privadas de libertad. Considera que las medidas de retorno se están llevando a cabo sin indagar adecuadamente posibles riesgos para la vida y la integridad física de la persona en el país de origen. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México*. *Op. cit.*, párrafo 43. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf

¹⁰³ Artículo 111 de la Ley de Migración, publicada en el DOF el 25 de mayo de 2011. Última reforma DOF de 21 de abril de 2016. Los supuestos en que se justifica la prórroga del plazo de 15 días son los siguientes: (i) que no exista información fehaciente sobre la identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; (ii) que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; (iii) que exista impedimento para el tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; (iv) que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado; (v) que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país. El texto de la Ley se encuentra disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_091117.pdf

¹⁰⁴ Ley de Migración. *Op. cit.*, artículo 111, inciso V.

para sustanciar la respuesta a la situación de la persona a en cada caso¹⁰⁵. Esto sucede cuando se suspende el procedimiento administrativo migratorio y se abre otro procedimiento administrativo o judicial, como son las solicitudes de asilo (que, como se ha dicho, se tramitan por un cauce distinto al del refugio y la protección complementaria) o las denuncias. Así es que se han dado casos de personas solicitantes de protección que han permanecido detenidas el tiempo en que ha transcurrido el procedimiento, incluido, en su caso, la tramitación de los recursos, administrativo y judicial, prolongándose dicha detención más de un año. Esto tiene un evidente efecto disuasorio, ya que las personas prefieren ser devueltas y volver a ingresar a México antes que pedir protección dentro de un centro de detención donde pueden permanecer durante tiempo prolongado. Con base en este análisis, las OSC vienen insistiendo en exigir la derogación del citado inciso legal.

Con todo, las mismas fuentes oficiales consultadas afirman que en la mayoría de los casos se procede al retorno de personas migrantes dentro del plazo de los 15 días hábiles inicialmente previsto, dado que, tratándose de nacionales de los países vecinos centroamericanos, generalmente puede procederse “con normalidad” al mencionado retorno. De hecho, para facilitar dicha tarea, México cuenta con acuerdos de repatriación firmados con Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Así, señalan concretamente un promedio de entre 3 y 7 días de tiempo para certificar la salida del centro de detención y operar el retorno.

Así es que, la mayoría de las personas detenidas e ingresadas en un centro de detención han sido devueltas. En 2017 lo fueron un 84,06% de las mismas, en 2016 un 85,85% y en 2015 un 90,97%), son devueltas a sus países de origen. A las personas extra continentales a las que se saca de los centros de detención se les emite un “oficio de salida para el abandono del país”, que da un plazo de 20 días para salir de México por cualquiera de sus fronteras. Únicamente no son devueltas aquellas personas a las que se documenta con una visa humanitaria¹⁰⁶, aquellas a las que se aplica una alternativa a la detención y a las que solicitan protección internacional. Pese a que a estas últimas no se las devuelve, se han denunciado casos de solicitantes de PI a quienes la policía les ha roto la *constancia* diciéndoles que ese documento no sirve para nada. Esto también ha sucedido con personas documentadas con permiso de residencia, incluyendo personas refugiadas, lo que les obliga a tener que gestionar de nuevo la expedición de documentos¹⁰⁷.

En México, como ya se ha indicado, en 2017 se detuvo a 95.497 personas¹⁰⁸, por lo que el número de plazas disponibles en los centros de detención habilitados no es suficiente para albergar a todas las personas en situación de vulnerabilidad detenidas. La escasez de alojamiento a estos efectos es llamativa. Por ejemplo, en Ciudad de México sólo hay tres albergues, todos ellos gestionados por OSC.

Algunas personas solicitantes de protección no quieren ir a un albergue por miedo a encontrarse con su victimario ya que se ha incrementado el número de casos en los que, al día siguiente de su llegada a México, ya han sido localizados/as por su agente de persecución. En las ocasiones en que esto ha sucedido, las OSC que llevan el caso han gestionado con el ACNUR y la COMAR el traslado desde Tapachula a Ciudad de México, Saltillo o Monterrey y ACNUR corre con los gastos que el traslado genere.

La detención de potenciales solicitantes es en sí misma una causa disuasoria para solicitar protección internacional. Es sumamente indicativo el alto porcentaje de abandono y desistimiento que existe¹⁰⁹. Durante 2015 este porcentaje fue del 29.9% (incluyendo tanto los abandonos, es decir, cuando la persona solicitante deja de comparecer

¹⁰⁵ En el artículo 234 del Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el DOF el 28 de septiembre de 2012 se establece que: “Transcurrido el plazo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 111 de la Ley, la autoridad migratoria emitirá el acuerdo que funde y motive las causas por las cuales se debe otorgar a la persona extranjera la condición de estancia de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas. Durante dicho lapso, la persona extranjera deberá comparecer ante la autoridad migratoria cuando se le requiera, a fin de resolver en definitiva su situación migratoria”.

¹⁰⁶ Se documenta con visa humanitaria a todas aquellas personas que son víctimas o testigos de un delito. Es un permiso de residencia por un año que no da acceso al trabajo y otros derechos sociales y, en la inmensa mayoría de los casos, no es renovable. Esta visa humanitaria es normalmente utilizada por sus titulares para transitar por el país sin ser detenidos/as hasta llegar a la frontera norte con EEUU en donde se intenta la entrada al país norteamericano.

¹⁰⁷ Información facilitada por miembros del CDH Fray Matías.

¹⁰⁸ Pese al gran número de personas detenidas en los centros de detención, no existen estadísticas en relación con peticiones de protección internacional formuladas desde estos centros.

¹⁰⁹ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su preocupación por el elevado número de personas que desisten de su solicitud de protección internacional. *Op. cit.*, párrafo 43.

semanalmente durante dos semanas consecutivas ante la COMAR tras presentar su solicitud, como también el desistimiento expreso). Durante 2016 fue de un 28,8% y hasta septiembre de 2017 el porcentaje fue de un 16,44%, principalmente debido al fuerte incremento en el número de abandonos, categoría en la que estarían entrando las personas que se vienen acogiendo al programa de alternativas a la detención y que deciden no continuar con su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a.

Precarias condiciones en los centros de detención

En México la defensa, atención y ayuda humanitaria queda en manos de las OSC, albergues, iglesia, y organizaciones internacionales como el ACNUR. Si una persona tiene la suerte de poder llegar a una oficina de COMAR sin ser detectada por las autoridades migratorias y consigue solicitar protección no se la detiene, aunque si logra acceder a algún albergue es por sus propios medios, o bien gracias a la ayuda de las OSC comprometidas en esta cuestión. Aunque esto es bastante improbable que suceda ya que, tras cruzar la frontera entre México y Guatemala, hay catorce kilómetros hasta la oficina de COMAR de Tapachula, trayecto en el que, como ha sido expuesto anteriormente, hay un fuerte control migratorio, está altamente militarizado y las personas migrantes y refugiadas sufren diferentes violencias (secuestros, extorsiones y violencia sexual, etc.) por parte de diferentes cuerpos policiales, los cuales en ocasiones actúan, además, vinculados con el crimen organizado, que ha identificado y mantiene una red de negocio muy fuerte en torno al tráfico transfronterizo. Los cuerpos de seguridad privada, quienes trabajan al interior de los centros de detención, como sucede en Frontera Comalapa, protagonizan igualmente acciones violentas contra aquellas. También son objeto de violencia por parte de particulares, tanto en el marco de la delincuencia común como del crimen organizado.

Si las personas solicitan protección internacional en un aeropuerto, las posibilidades de que se respeten sus derechos como solicitantes son aún menores, ya que no se garantiza el derecho a la asistencia letrada y se han identificado casos de devoluciones en caliente al momento de pretender presentar su solicitud en frontera aérea. En algunos de estos casos, ACNUR ha conseguido la readmisión de estas personas a territorio mexicano asumiendo el coste del billete de avión, pero en la mayoría de casos, localizar a la persona devuelta es imposible.

Todos los actores de la sociedad civil y organizaciones internacionales entrevistados coinciden en señalar que uno de los principales problemas que existe en relación con el refugio en México es que la COMAR está desbordada debido al elevado número de peticiones de PI que debe tramitar y a su insuficiente personal¹¹⁰. Además, este personal rota habitualmente y no está formado específicamente para atender las necesidades particulares de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Se han denunciado numerosos episodios de violencia y uso excesivo de la fuerza por parte de agentes del INM (órgano encargado de la aprehensión y deportación de personas migrantes en situación irregular) y otros cuerpos de seguridad en los operativos de control y detención¹¹¹. Se ha llegado incluso a detener a personas mexicanas por su perfil étnico que, al ser indígenas del sur del país, se han confundido por personas migrantes¹¹².

En octubre de 2016, la CNDH señaló las “precarias condiciones de vida en los centros de detención de migrantes, especialmente para los niños y niñas no acompañados”¹¹³.

En relación con las condiciones materiales de la detención, el Informe del Consejo Ciudadano del INM¹¹⁴ señala que el hacinamiento es una constante en los centros de detención, razón por la cual muchas mujeres embarazadas se ven obligadas a dormir en el suelo.

¹¹⁰ La COMAR en Ciudad de México cuenta con 30 personas y en Tapachula con 29 personas

¹¹¹ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017). *Op. cit.*, p 6.

¹¹² Las verificaciones migratorias realizadas en base a un perfil étnico han sido constatadas por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias. *Op. Cit.* párrafo 25.

¹¹³ *Los derechos de las personas refugiadas y migrantes en México en 2016*, en el Informe Anual 2016/2017 de Amnistía Internacional: La situación de los derechos humanos en el mundo, p 309. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/informe-anual/>

¹¹⁴ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017). *Op. cit.*, pp. 15-24.

Además, este mismo informe identifica varios problemas en algunos de los citados centros, tales como: falta de luz y ventilación natural, inexistencia de colchones y mantas o escasez de espacios al aire libre y de opciones educativas y recreativas, especialmente para niños y niñas pequeñas. También se han identificado problemas en relación al agua, saneamiento e higiene como deficientes instalaciones sanitarias (W.C. rotos y sin agua para descargas), falta de pañales para bebés, insuficiente disposición de compresas higiénicas para mujeres, escasez de agua potable, malos olores y proliferación de insectos. Igualmente, en relación a la alimentación se dan graves deficiencias: falta de dietas especiales para personas enfermas y para menores de cinco años, a quienes solo se les facilita comida tres veces al día en lugar de cinco. La leche solo es facilitada hasta la edad de dos años.

Por otro lado, existen restricciones a las visitas familiares, discriminando a las uniones libres y parejas homosexuales. Estas visitas se realizan en espacios no adecuados donde no se respeta su derecho a la intimidad y frecuentemente tampoco se respetan los horarios. En cuanto a la vigilancia de las áreas asignadas a mujeres, esta se realiza por guardias de sexo masculino, habiéndose identificado casos de acoso sexual a dichas mujeres por parte de estos guardias.

No existe un sistema disciplinario dentro de estos centros, pero sí hay normas que hay que cumplir y unas sanciones para el caso de que no sean cumplidas. Estas normas y sanciones son desconocidas por las personas detenidas. Una de las medidas disciplinarias que se ha identificado es la privación o reducción de la duración de las visitas familiares. Tampoco existen cauces para apelar las sanciones impuestas y se ha identificado un uso sistemático de las “celdas de castigo” que no reúnen condiciones compatibles con la dignidad humana. Se concibe el aislamiento como una medida punitiva, y existe poca claridad sobre los criterios para aislar a una persona sin que exista la posibilidad de recurrir dicha medida. Dado que no hay espacios adecuados para determinadas personas en situación de vulnerabilidad, en ocasiones, el aislamiento se aplica como “medida de protección” a personas que se encuentran en riesgo en las áreas comunes de detención como personas con problemas de salud mental y población LGTBI. Éstos/as sufren discriminación, acoso sexual, incluso agresiones físicas por parte de otras personas detenidas o personal de los centros. Tampoco hay espacios adecuados para familias monoparentales¹¹⁵.

Los planes de manejo de emergencias son inexistentes, los mecanismos de monitoreo de estos centros son muy limitados y no existe un procedimiento homogéneo para interponer quejas por parte de las personas privadas de libertad.

En relación con la atención médica, el INM ha firmado convenios de colaboración con Secretarías de Salud de veinticuatro estados, pero sólo en el centro migratorio de Puebla, el servicio médico es proporcionado por personal del sector salud pública, mientras que en el resto es proporcionado por personal contratado por INM en detrimento de la calidad y la gama de servicios prestados. Tan solo el centro migratorio de Tapachula y de Iztapalapa disponen de personal médico para prestar atención psicológica.

Dos de los problemas generalizados al respecto de la atención médica son: por un lado, la ausencia de protocolos de actuación del personal médico y psicológico que impide la detección de casos de personas como problemas de salud física y mental, en particular víctimas de delito, violencia sexual y/o tortura. Muchas mujeres han sufrido violencia sexual u otras formas de violencia de género antes de ser detenidas y, la mayoría, no recibió una atención médica adecuada (profilaxis, revisión ginecológica, prueba de VIH y embarazo) ni orientación sobre la posibilidad de interrupción del embarazo ni atención psicoemocional. Por otro lado, la insuficiencia del personal médico, la falta de equipamiento y abastecimiento de materiales y medicamentos en la mayoría de los consultorios médicos de los centros de detención¹¹⁶.

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias considera preocupante que las detenciones llevadas a cabo por el INM se realizan a través de una modalidad automática, sin una

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su preocupación por las condiciones de detención de la población migrante, condiciones que en ocasiones constituyen un trato cruel, inhumano y degradante. *Op. cit.*, párrafo 41.

adecuada fundamentación individualizada sobre su necesidad y razonabilidad. Considera que la detención sin debidas garantías procesales, como la obligación de remisión inmediata ante un juez independiente e imparcial y el derecho a la asistencia jurídica gratuita es arbitraria. También ha mostrado su alarma por la falta de información brindada a las personas migrantes sobre las razones de su detención, los derechos y recursos disponibles, incluyendo el derecho a solicitar protección internacional una estancia por razones humanitaria, así como que el ejercicio de los recursos disponibles puede llevar a una detención sin plazo máximo¹¹⁷.

Entre el personal de INM, predomina el discurso generalizado del carácter fraudulento de quienes prestan la asistencia letrada a lo largo del procedimiento migratorio¹¹⁸, por lo que no solo no se les ofrece información sobre cómo hacer efectivo dicho derecho y quien puede prestarlo, sino que, en ocasiones, se les disuade de la posibilidad que tienen de ejercer sus derechos o de que sus acciones de defensa tengan éxito.

Además, también es notoria la ausencia de monitoreo externo en la mayoría de centros de detención en México. Las organizaciones que defienden los derechos humanos de las personas migrantes ven limitado su acceso a estos centros, incluyendo mediante la revocación de autorizaciones previas de forma arbitraria y poco transparente sin que exista ningún mecanismo para recurrir estas decisiones¹¹⁹. Ello obedece a la resistencia del Estado a que estas OSC desarrollen su rol de prevención y denuncia de casos de violaciones de derechos humanos con el objetivo de lograr una mejora general de las condiciones de trato.

En algunos casos no se ha tenido ni siquiera acceso a un intérprete ni a servicios de traducción durante el procedimiento migratorio ya que solo existen intérpretes de inglés y unos pocos de francés repercutiendo ello negativamente en la defensa de la persona sobre todo en el caso de personas indígenas que hablan sus propias lenguas originarias. En muchos casos, el servicio de traducción se presta por los propios empleados del INM que hablan algunos idiomas, pero no están habilitados/as o titulados/as para ello.

Alternativas a la detención

A pesar de que, como se ha indicado, desde 2016 México contempla la posibilidad de alternativas a la detención, el correspondiente Programa de alternativas a la detención, aún no ha sido institucionalizado ni publicado en el DOF y su aplicación no deja de ser anecdótica¹²⁰. En efecto, aunque desde el INM se afirma contar con un programa de alternativas al ingreso en “estaciones migratorias” al que se califica de “exitoso”, se reconoce, igualmente, que el citado programa se encuentra apenas en “fase de prueba”. En efecto, se trata de una experiencia piloto que por el momento ha afectado a pocas personas: 1.500 en algo más de un año. Por lo tanto, si bien recientemente, cada vez más personas solicitantes de protección internacional se vienen acogiendo a alternativas a la detención, el número de ellas que se beneficia de las mismas sigue siendo reducido, de manera que las anteriores declaraciones no dejan de resultar llamativas por su aparente contradicción, aunque, por otro lado, se entienden desde la lógica a la que responde el Estado de pretender hacer ver que está solucionando de manera efectiva la “crisis del refugio”.

A mayor abundamiento, las fuentes oficiales consultadas, reconocen que no es posible publicar un texto normativo oficial que regule el programa ya que, “aunque la Ley sobre Refugiados prevé esta posibilidad”, la reglamentación formal de las alternativas a la detención implica en todo caso una revisión legislativa de la normatividad vigente, lo cual no puede evacuarse, previsiblemente, en un breve plazo de tiempo ni sin los correspondientes y prolongados

¹¹⁷ *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México. Op.cit.*, párrafo 39.

¹¹⁸ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha constatado el hostigamiento y deslegitimación del trabajo de las organizaciones de derechos humanos de las personas migrantes por parte de agentes migratorios, cuerpos de seguridad de diferentes órdenes de gobierno y empresas privadas que gestionan acciones de control migratorio o prestan servicios de vigilancia de transporte en rutas migratorias. *Op. cit.*, párrafo 21.

¹¹⁹ En el momento de realizar este informe, esto sucedió con la autorización del CDH Fray Matías de Córdova, de Tapachula, el cual se movilizó para exigir el INM la concesión de dicha autorización.

¹²⁰ El Reglamento de la Ley de Migración, únicamente prevé: en relación a los NNA: “proponer alternativas de alojamiento temporal en instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada (artículo 173.5); y en relación a los NNA extranjeros/as que sean víctimas de delito dispone que: “mientras no se encuentre otra alternativa al alojamiento temporal, el Instituto (el INM) deberá asignarles un espacio diferente al designado para los adultos” (artículo 180.4)

debates parlamentarios. Por lo tanto, se asume que el Programa no podrá oficializarse en los próximos meses y que únicamente podría darse a medio plazo al tratarse de un proceso que en todo caso puede demorar varios años.

Se prevé que el programa pueda avanzar en la práctica a partir de disposiciones internas, en respuesta a las recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes según el cual la detención de estos debería ser la excepción y no la norma, inversamente a lo que en la actualidad está sucediendo.

Así es como, a partir de la fecha de diseño del citado programa de alternativas a la detención, ACNUR recibe un listado de todas las personas que han solicitado protección internacional dentro de un centro de detención, una vez se les ha entregado la *constancia* y, entre ellas, identifica a las que se encuentran en situación de vulnerabilidad (NNA, mujeres embarazadas, personas LGTBI, etc.). Contacta con Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) para averiguar las plazas disponibles en albergues y comunica al INM las personas a las que debe aplicarse una alternativa a la detención en igual número que las plazas disponibles. Esta alternativa a la detención¹²¹ consiste en el envío de estas personas a albergues civiles.

Retorno y deportación

Finalmente, en cuanto al procedimiento administrativo, cabe señalar que, con carácter general, este se tramita con mucha celeridad lo que hace que sea imposible para las personas detenidas recibir información adecuada e interponer recursos. El acceso a un recurso efectivo es cuestionable dado que la Ley de Migración penaliza la interposición de un recurso administrativo o judicial contra una orden de deportación con una privación de libertad indefinida lo que disuade en la mayor parte de los casos de la interposición de estos recursos. Llama la atención que en muchos expedientes consta que la persona ha renunciado a sus derechos y garantías.

En muchos expedientes administrativos migratorios se han encontrado actuaciones o declaraciones que se ajustan reiteradamente a determinados formatos o frases preestablecidas, y se han identificado incluso formatos de oficios sin cumplimentar donde ya se contienen estas frases tipo antes de realizarse la declaración o comparecencia de la persona detenida. Las resoluciones que acuerdan la devolución son “formularios tipo” y algunas OSC han denunciado casos en que se ha hecho firmar estos documentos a niños de tres años sin que en dichos documentos conste ninguna referencia al interés superior del menor y la intervención de los Oficiales de Protección de la Infancia en estos expedientes es simplemente formal.

Además, como ha sido señalado por Amnistía Internacional en su Informe *Ignoradas y sin Protección*, no se proporciona una copia de estos documentos de “retorno asistido” ni de los expedientes de sus casos a las personas migrantes y solicitantes de PI, lo cual les priva de la posibilidad de ejercer las correspondientes acciones de resarcimiento a que hubiese lugar con base en posibles acciones arbitrarias o ilegales por parte de las autoridades¹²².

Por su parte, con respecto a la devolución de las personas migrantes a sus países de origen, las fuentes oficiales consultadas diferencian claramente entre el “retorno asistido”, sin sanción administrativa, para quienes de forma voluntaria acceden a tal procedimiento y la “deportación” de aquellas personas migrantes que, habiendo ingresado al Estado de forma irregular, no aceptan acogerse a la anterior modalidad. El plazo normal para proceder al retorno es de 45 días hábiles a partir de la fecha de ingreso en la “estación migratoria”, tiempo durante el cual permanecen “ingresadas” (detenidas) en dichos centros. Si la persona migrante ha interpuesto algún tipo de recurso en vía judicial, los plazos que se manejan son aquellos establecidos por la reglamentación procesal correspondiente. En todo caso, señalan que en México “no se producen deportaciones masivas”.

¹²¹ Las alternativas a la detención no se aplican estas alternativas a la detención a aquellas personas que tiene una “alerta migratoria”, es decir aquellas que son buscadas por Interpol o las que fueron devueltas y vuelen a ingresar en el país.

¹²² Informe de Amnistía Internacional: *Ignoradas y Sin Protección*. Op. cit., p 16.

Una vez acordada la deportación, durante los traslados a sus países de origen, se ha denunciado el uso de la fuerza para obligar a aceptar la deportación, el hecho de que estos traslados son excesivamente prolongados y que, en ocasiones, no se ha facilitado bebida ni comida durante todo el trayecto¹²³.

Una vez la persona ha sido devuelta, no consta en el expediente constancia alguna de recepción de la persona migrante por las instancias que los reciben en los lugares de origen y solo consta en el expediente un escueto certificado médico donde se indica si la persona es apta o no para viajar.

5.- Acogida e inclusión

Uno de los graves problemas que experimentan las personas que solicitan protección internacional en México, son las dificultades existentes en lo que se refiere a la acogida e inclusión. Estas existen de forma generalizada en todo el Estado, siendo más acusadas en las zonas donde hay presencia de población migrante establecida.

Las OSC, han articulado recientemente una iniciativa¹²⁴ para exigir al Poder Ejecutivo en sus distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) el desarrollo de políticas públicas de gestión de la migración con un enfoque integral y de derechos humanos.

Esta iniciativa conllevó el diseño del llamado “Programa Especial de Migración 2014-2018¹²⁵” (PEM), incluido en el Plan Nacional de Desarrollo que el Gobierno de la República impulsó para el “sexenio” 2013-2018. El objetivo estratégico del PEM es “favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares”, y abarca medidas en distintos ámbitos como son el educativo, sanitario y laboral¹²⁶.

Desde las OSC, a fecha de fin de mandato del actual Gobierno, existe un consenso general en que a pesar de este anuncio, no se han desplegado ni una sola de las políticas públicas previstas en PEM. Por lo tanto, la acogida, integración e inclusión de las personas migrantes y refugiadas queda de nuevo en manos de la sociedad civil en el país.

El sistema mexicano cuenta con tres áreas de atención a personas migrantes: área de protección, área de atención e integración y área de atención a personas en situación de vulnerabilidad (apoyo extraordinario para personas migrantes con necesidades específicas). De entre las anteriores, las fuentes oficiales consultadas reconocen la “debilidad” del área de atención e integración, aunque anuncian la intención de extender “próximamente” la capacidad del Estado en ese sentido. La integración de personas migrantes en México es, pues, una asignatura pendiente para el Estado.

Aunque el INM conserva la competencia en materia de atención y acogida, estos mecanismos vienen articulándose desde las OSC (como por ejemplo a través de “*sponsorships*” con las propias comunidades de migrantes localizadas en México, para que sean estas quienes de manera fundamental coadyuven en la inclusión de las personas refugiadas en el país). A pesar de lo anterior, las fuentes oficiales consultadas afirman contar actualmente con varios proyectos en alianza principalmente con el ACNUR, dirigidos a fortalecer y a mejorar la inclusión de las personas migrantes en su territorio. Por el momento estos proyectos se encuentran en fases incipientes.

¹²³ Informe del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017). *Op. cit.*, p. 8.

¹²⁴ Principalmente impulsada por el “Colectivo Migraciones para las Américas” (COMPAA)

¹²⁵ Véase en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM

¹²⁶ Entre las medidas del PAM se incluyen concretamente las siguientes: “diseñar e impulsar acciones para la integración social, cultural y política de las personas migrantes y sus familiares”, “facilitar y promover el desarrollo educativo de las personas migrantes y sus familiares para favorecer su integración y desarrollo personal”, “facilitar y promover la salud integral con criterios diferenciados para las personas migrantes y sus familiares”, “promover la inserción laboral de las personas migrantes, a partir del reconocimiento efectivo de sus derechos y considerando criterios diferenciados”, “revisar y fortalecer los esquemas para el reconocimiento de los derechos y garantías laborales de las personas migrantes” y “desarrollar esquemas de atención especializada para la integración de personas migrantes, repatriadas, refugiadas y quienes reciben protección complementaria”.

Cuando una persona es reconocida como refugiada y se le concede el permiso de residencia permanente ha de solicitar la Clave Única de Registro de Población (CURP)¹²⁷ que permite el acceso a los servicios de salud, educación y otros derechos. Este documento se entrega a las personas refugiadas, pero no a los/as solicitantes de PI¹²⁸. Así que éstos/as últimos/as, mientras se tramitan su solicitud, aunque pueden trabajar si han solicitado la tarjeta de visitante por razones humanitarias, no tienen acceso a muchos derechos sociales.

Esta falta de acceso a derechos que sufren las personas migrantes en México, aun habiendo regularizado su situación, se debe también al hecho de que, en muchos ámbitos, distintas autoridades tanto públicas como privadas, no reconocen la validez de la documentación que reciben, ya sea por desconocimiento, falta de voluntad o simple discriminación y rechazo. Así, el acceso a la salud, por ejemplo, se consigue en algunos casos únicamente gracias a la mediación que realizan los albergues de las OSC con centros de salud. Si bien la problemática para acceder a la salud es generalizada para la población mexicana, lo cierto es que se hace mucho más evidente cuando se trata de personas migrantes. También se han identificado dificultades para la apertura de cuentas bancarias, lo cual condiciona el recibo de pagos salariales o de transferencias de dinero por parte de familiares¹²⁹.

En lo que se refiere al acceso al mercado laboral, es importante señalar que a pesar de que el reconocimiento de la condición de refugiado/a en México habilita para trabajar en el sector formal en el país, las pocas posibilidades que existen de trabajar se dan *de facto* en el sector informal en el que las condiciones laborales son muy precarias. En todo caso, esta situación afecta también a las personas nacionales. Por ejemplo, en Ciudad de México quince millones de personas trabajan en el sector informal. Algunos trabajos a los que tienen acceso los hombres refugiados son albañilería, carpintería, restaurantes y abarrotes, mientras que las mujeres refugiadas acceden al sector de la restauración y el servicio doméstico, aunque muchas no trabajan y se dedican al cuidado de sus hijos e hijas¹³⁰. Existen muchas reticencias por parte del empresariado para contratar a personas refugiadas. El ACNUR suscribe convenios con varias empresas para que contraten a personas refugiadas.

ACNUR tiene un programa de ayudas económicas para solicitantes de protección internacional y refugiados/as que dura tres meses prorrogable a otros tres¹³¹. Pero dichas ayudas, según algunas OSC entrevistadas, serían insuficientes. Además, se ha identificado que, en Tapachula, las personas solicitantes de PI y refugiadas que acuden a las oficinas del ACNUR a cobrar dichas ayudas son víctimas de robo.

Por su parte, la sociedad mexicana en general también juega un papel fundamental en la experiencia migratoria de las personas en tránsito por el país, así como en el proceso de inclusión de aquellas que finalmente permanecen en el territorio mexicano. En este sentido, aunque se conocen múltiples experiencias de solidaridad, durante los últimos meses ha aumentado la actitud xenófoba de la población local frente a la población migrante y refugiada, a la cual se culpa de muchos delitos que se producen como robos e incluso violación, todo ello con el apoyo de los medios de comunicación¹³². Varios testimonios revelan que, en varios entornos, la “discriminación y la violencia hacia personas migrantes es el común denominador de sus interacciones con algunos sectores de la sociedad mexicana”¹³³. El rechazo se da de manera particular cuando se trata de personas que proceden de Honduras y El Salvador.

Como consecuencia de todo lo expuesto, ante las dificultades de inclusión, especialmente en Tapachula, muchas personas solicitantes de protección y reconocidas como refugiadas intentan trasladarse al norte del país o

¹²⁷ Es un código alfanumérico único de identidad de 18 caracteres utilizado para identificar oficialmente tanto a residentes como a ciudadanos mexicanos de todo el país.

¹²⁸ Este problema ha sido puesto de manifiesto por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México. Op. cit.*, párrafo 27.

¹²⁹ Información facilitada por el CDH Fray Matías.

¹³⁰ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC y Universidad Iberoamericana Ciudad de México (2017): *Criminalización de Mujeres Migrantes. Análisis de seis casos en la frontera sur. Op. cit.*, p. 25.

¹³¹ Durante el 2016 ACNUR atendió 1.395 casos y a octubre de 2017 ya ha duplicado las atenciones de 2016 para conceder estas ayudas.

¹³² El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su preocupación por el aumento de la xenofobia a nivel social e institucional, y el rol de los medios de comunicación en crear y mantener estereotipos en contra de los migrantes. *Op. cit.*, párrafo 25.

¹³³ Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017): *Op. cit.*, p. 113.

cruzar a EEUU. Estar documentados/as como solicitantes de protección internacional o refugiados/as les permite transitar por el país sin ser detenidos/as, aunque si gracias a ello logran acceder a territorio estadounidense, las dificultades vividas en México se replican, siendo objeto de detención y deportación por parte de las autoridades norteamericanas.

6.- Niñas, niños y adolescentes

El número de niñas y adolescentes que migran y transitan por México es cada vez mayor, lo cual pone de relieve la importancia de la edad y del género dentro del fenómeno migratorio en el país. La casuística de situaciones adversas a las que se enfrentan estos NNA es muy diversa: algunos migran hacia EEUU o hacia otros estados de México para reunirse con sus padres y/o madres a quienes no ven desde hace años y otros/as migran junto a sus padres, madres o ambos. Algunos residen irregularmente en territorio mexicano y son detenidos/as tras una inspección en su lugar de trabajo. También hay casos de NNA que migran hacia el norte en búsqueda de oportunidades laborales y educativas y también hay niños y niñas víctimas de redes de trata de personas y niños y niñas que solicitan protección internacional como consecuencia de la persecución sufrida en su país de origen¹³⁴.

Del total de las 95.497 personas migrantes detenidas durante el año 2017, 18.300 eran menores de edad (11.798 niños y adolescentes y 6.502 niñas y adolescentes). Buena parte de estas detenciones se dan en la ciudad de Tachula. De entre los/as 18.300 menores indicados, un total de 7.925 tienen una edad comprendida entre los 0 y los 11 años. De ellos/as, 505 son menores no acompañados (298 niños y 207 niñas)¹³⁵. El número de detenciones de menores migrantes es cada año mayor en relación al de personas adultas.

En cuanto a las deportaciones, del total de las 80.353 personas que, durante el año 2017 fueron devueltas a sus lugares de origen, 16.162 eran menores de edad (10.478 niños y adolescentes y 5.684 niñas y adolescentes). De entre los 16.162 menores deportados, un total de 6.857 tienen una edad comprendida entre los 0 y los 11 años. De ellos/as, 430 son menores no acompañados (261 niños y 169 niñas)¹³⁶.

Las cifras de NNA migrantes en México y el número elevado de detenciones y deportaciones que sufren son preocupantes¹³⁷.

En los últimos años, el Estado ha desarrollado diversos mecanismos relativos a NNA migrantes, aunque siguen existiendo importantes y numerosos desafíos pendientes para cimentar una política de migración e infancia que esté orientada por el principio de protección integral de la Convención sobre Derechos del Niño, de 1989. Esto se debe a la primacía de los objetivos de la política migratoria sobre la política de protección integral de la infancia.

En 2014 se promulgó la *Ley General de los Derechos de Niñas¹³⁸, Niños y Adolescentes* para introducir en la legislación nacional el interés superior de la infancia que, de conformidad con la Observación General N° 14 del Comité de los derechos del Niño del 2013, es un derecho, un principio y una norma de procedimiento. De esta forma, se equiparan los derechos de todos/as los/as NNA, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio.

Esta ley tiene un capítulo dedicado a los NNA migrantes¹³⁹ en el que se establece la obligación del Estado de garantizar la protección integral de los derechos de los NNA habilitando espacios de alojamiento o albergues, que

¹³⁴ Ceriani Cernadas, P. (2012): *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera de México y Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*, pp. 3 y 4. Disponible en: http://cdhfraymatias.org/sitio/wp-content/uploads/2014/11/InformeMexico_OK.pdf [Acceso 02 de febrero de 2018].

¹³⁵ Información oficial de la SEGOB, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2017

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado una gran preocupación por la detención de NNA, muchos de ellos no acompañados y de muy baja edad y califica esta medida de detención como una violación de los derechos de los NNA y de su interés superior. *Op. cit.*, párrafo 37.

¹³⁸ Es niño o niña toda persona menor de 12 años. Se considera adolescente toda persona cuya edad esté comprendida entre los 12 y 18 años.

¹³⁹ Capítulo décimo noveno de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014.

deberán respetar los estándares mínimos que permitan brindarles una atención adecuada, entre ellos respetar el derecho a la unidad familiar si se trata de menores que viajan con sus padres y/o madres, o la obligación de alojarles separados de los adultos, si se trata de NNA no acompañados/as¹⁴⁰. Esta norma prohíbe, por lo tanto, la detención de NNA.

En aplicación de esta ley, cuando se detecte a un NNA, éste/a debe ser remitido al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Infancia (DIF)¹⁴¹ y, la Procuraduría de Protección de la Infancia¹⁴² debe elaborar un plan de restitución de derechos y de protección valorando las necesidades del NNA con el apoyo de un equipo multidisciplinar que determine el interés superior del menor y qué medidas de protección son las más adecuadas en cada caso individualizado. Sin embargo, según los actores sociales y organizaciones internacionales consultadas, estos equipos multidisciplinarios no existen, no hay claridad sobre qué significa el interés superior de los NNA, ni un procedimiento para determinarlo y no se adoptan medidas de protección.

El problema es que la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* entra en contradicción con la Ley de Migración¹⁴³. Ésta última, pese a que reconoce el interés superior del niño/a como el criterio que debe guiar cualquier medida o decisión que pueda afectar los derechos de NNA e incluye ciertos mecanismos de protección especial a NNA migrantes, en particular de los/as no acompañados/as, como el deber impuesto al INM de canalizarlos de manera inmediata al DIF, y la obligación de diseñar, un procedimiento de determinación del interés superior del niño/a, legitima la detención de NNA migrantes al regular las condiciones que deberían tener en las estaciones migratorias y no prohibir expresamente su privación de la libertad por razones administrativas¹⁴⁴. Además, prioriza la capacidad del INM de guiar el procedimiento de los/as menores de edad frente a los sistemas de asistencia del Estado, representados por el DIF.

Los NNA no acompañados/as, si son detectados/as irregularmente en el país, son detenidos/as e ingresados/as en un centro de detención al igual que los adultos. Este hecho supone una vulneración del principio de no detención de NNA migrantes y solicitantes de protección internacional, el cual está incorporado en los estándares internacionales de derechos humanos. Así lo confirmó, ya en 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de su Opinión Consultiva OC-21/14¹⁴⁵.

Los/as menores mayores de doce años detenidos comparten espacio con adultos. Los menores de doce años acompañados/as de sus familias, son ubicados en un módulo familiar, aunque estos módulos no existen en muchos centros de detención así que es habitual que se separe a la unidad familiar, quedándose el padre en el centro de detención y aplicando a la esposa e hijos/as una alternativa a la detención¹⁴⁶. Si son NNA no acompañados/as les ingresan en un módulo específico: Módulo de Atención para Menores Migrantes en las Estaciones Migratorias (MAEM)- coordinado por el DIF, pero solo existen cuatro centros de detención en el país que dispongan de estos módulos que son de régimen cerrado y normalmente no tiene espacio para todos los NNA que están detenidos/as.

La mayoría de NNA no acompañados/a son devueltos/as a sus países de origen, aún en el caso de que sus padres y madres estén residiendo en EEUU, por considerar que estas devoluciones respetan el interés superior del menor.

¹⁴⁰ *Ibidem*. Artículos 94 y 95.

¹⁴¹ El DIF es el sistema de protección de la infancia en México. Este organismo, presidido por la esposa del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene un enfoque tutelar y asistencial que se corrobora por las limitaciones de la atención que brinda a NNA en el marco de los procedimientos de detención y repatriación. La ley de NNA crea un nuevo sistema de protección de menores que elimina este sistema antiguo, pero existen reticencias a implementar la nueva estructura de protección creada por la nueva ley. De este modo, organismos anteriores a la nueva ley y organismos creados por ésta siguen vigentes, creando una gran confusión.

¹⁴² La representación legal de todos los NNA la asume la Procuraduría de Protección de la Niñez. Ésta puede delegar la tutela en una OSC u otra institución, pero en la realidad nunca lo hace ni puede ejercer la representación con la diligencia debida ya que el número de NNA es muy elevado.

¹⁴³ La falta de armonización entre la Ley de Migración y la Ley General de los Derechos de NNA ha sido puesta de manifiesto por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. *Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México. Op. cit.*, párrafo 10.

¹⁴⁴ Esta lógica tiene sentido si no se considera la detención como tal sino como "presentación" "aseguramiento" o "alojamiento", tal y como se ha expuesto en la parte introductoria de este informe.

¹⁴⁵ Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte IDH, de 26 de agosto de 2014. *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?view=1> [Acceso 02 de febrero de 2018].

¹⁴⁶ En septiembre de 2016, el presidente Peña Nieto anunció un Plan para personas refugiadas dentro del cual se incluiría la garantía de no detener a personas migrantes menores de 11 años. Información disponible en el Informe Anual de Amnistía Internacional 2016/2017. *Op. cit.*, p. 310.

En muchos casos de deportaciones, los NNA no contaron con asistencia legal, ni con un tutor/a, ni con información sobre el estado del trámite y sobre el derecho a ser asistidos/as por un representante legal¹⁴⁷.

A un/a NNA, una vez identificado/a, antes de detenerle o una vez detenido/a e ingresado/a en un centro de detención, debería aplicársele una alternativa a la detención y derivársele a un centro específico para NNA. Si se trata de NNA con necesidades de protección internacional debería derivárseles a un centro específico para NNA refugiados/as como el albergue Colibrí en Tabasco que es un centro abierto en el que se nombra un representante legal que inicia el proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a en su nombre. Colibrí es el único albergue público que existe en todo el Estado y es un proyecto piloto con capacidad para acoger a unos veinticinco NNA. Hay otros albergues gestionados por OSC, pero no están especializados para la acogida de NNA y, muchos de ellos, únicamente asumen el alojamiento de menores que encajan en su perfil, que suele coincidir con menores de doce años que no tienen vinculación alguna con las maras. Los que no se adaptan a su perfil quedan sin protección.

La identificación de NNA y sus necesidades de PI en los centros de detención es muy baja debido a varias razones: a) que la COMAR carece de recursos para desplazarse a los centros de detención y tomar declaración a los NNA, asumiendo esta tarea personal del INM que tiene menos formación específica que el personal de la COMAR; b) la falta de coordinación entre la COMAR y las OSC; c) que la formación del personal que integra las Oficinas de Protección de la Infancia no es suficiente para identificar necesidades de los NNA y para facilitarles información sobre sus derechos de un modo adecuado que puedan entender; d) el enfoque de seguridad y criminalizador que se aplica en lugar de un enfoque de derechos humanos y de protección.

A pesar de que organismos internacionales como UNICEF realizan formaciones a personal de los centros de detención para identificar a menores y sus necesidades de protección, estas formaciones no causan el efecto deseado si persiste el enfoque centrado únicamente en la seguridad y no en los derechos humanos de los NNA.

En caso de que el NNA no acompañado/a acude directamente a las oficinas de COMAR, ésta debe avisar a la Procuraduría de Protección de la Infancia para que represente al NNA no acompañado/a en el proceso de solicitud, pero en la práctica, no está presente durante la tramitación del procedimiento. La defensa de estos NNA no acompañados/as no puede ser asumida por OSC porque la competencia está asignada a la Procuraduría de Protección de la Infancia, aunque ésta no la ejerza.

De ahí que el número de peticiones de NNA sea muy baja. Durante 2017 sólo 259 solicitaron PI. De entre los/as 104 procedimientos concluidos, sólo 51 solicitantes obtuvieron el estatuto de refugio o la protección complementaria, frente a los 53 que obtuvieron una resolución negativa¹⁴⁸. Estas cifras son irrisorias teniendo en cuenta el total de menores migrantes detenidos/as en 2017. También hay que tener en cuenta que muchos NNA no acompañados/as no quieren pedir PI en México, sino que quieren continuar su ruta hasta EEUU en donde se encuentran sus padres y/o madres. Normalmente la ruta que utilizan es Chiapas, Veracruz, San Luis, Oaxaca, Monterey, Tamaulipas, Tabasco y Coahuila. Algunos/as no logran su objetivo, sino que son devueltos/as a México. Existen muy pocas OSC que atiendan sus necesidades. Muchos de estos/as NNA devueltos/as son captados por las redes de narcotráfico y son obligados/as a entrar y salir de EEUU transportando drogas. EEUU implementó un programa por el que estos/as NNA que detenían eran ingresados/as en un centro de detención por seis meses para “reformularlos”. El verdadero objetivo de este programa era obtener información de los/as menores sobre las redes de narcotráfico. Una vez obtenida la información, les devolvían y, al llegar a México, las redes a las que habían delatado, les asesinaban. A esta realidad se la conoce con el nombre de “circuito de menores”.

¹⁴⁷ Morales, G., Lorente, D. y Lacruz, S. (2015): *La situación de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en la frontera sur de México*, en CEAR, *Informe 2015: Las personas refugiadas en la España y Europa*, pp. 186-191. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf>

¹⁴⁸ Boletines de Estadísticas 2013-2017 de la COMAR-Secretaría de Gobernación SEGOB. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf

Por otro lado, las alternativas a la detención para NNA como el acogimiento familiar para menores embarazadas se aplican en muy pocos casos. De hecho, hasta la fecha, no se ha dado a ningún NNA en acogimiento familiar pese a que hay muchas familias procedentes de Honduras y de El Salvador integradas en México que podrían participar en dichas iniciativas.

La política de detención y deportación es la respuesta que el Estado da, por excelencia y casi con exclusividad, frente al fenómeno complejo, diverso y multidimensional de la migración de NNA. Este enfoque repercute sin duda de manera negativa en derechos y garantías básicas de éstos/as vulnerándose sus derechos humanos¹⁴⁹.

7.- Violencia sexual y trata de personas

La situación de violencia sexual y trata de personas existente en todo el país, afecta particularmente a Tapachula ya que en las zonas fronterizas existe una mayor presencia del crimen organizado. Además, debido a la militarización y las políticas migratorias de persecución y detención se obliga a las personas migrantes a utilizar rutas clandestinas alternativas más peligrosas en la que se incrementa el riesgo de caer en manos de estas redes de trata¹⁵⁰. En Chiapas, el 4,2% de las mujeres son víctimas de trata de personas o han sido forzadas a prostituirse¹⁵¹.

En 2007 se publicó la *Ley para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas* que recogía la definición de trata del Protocolo de Palermo, esto es conductas (captación, transporte, traslado, acogida o recepción), medios comisivos (coacción, fraude, engaño, abuso de poder, abuso de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra) y fines (prostitución ajena, esclavitud, explotación sexual, prácticas análogas a las esclavitud, trabajos o servicios forzados, extracción de órganos, o servidumbre).

Con esta definición había que probar el sometimiento de una persona por medio del engaño, coacción o cualquier otro medio previsto en el Protocolo lo cual no resultaba fácil, por lo que el número de condenas era bajo. Buscando poder obtener un mayor número de condenas, en 2012, se promulga una nueva ley de trata, que abandona la definición internacional y que elimina los medios comisivos, esto es la necesidad de probar el sometimiento de la víctima a la persona o red que comete el delito de trata. La prueba del sometimiento deja de ser un elemento necesario constitutivo de la definición de trata.

Al considerar al sometimiento como algo implícito en el mero hecho de sufrir alguna de las conductas típicas que conforman el delito de trata, el uso de la fuerza, el fraude o la coacción dejan de ser elementos esenciales del crimen para ser factores agravantes. Ello hace que se confunda la trata con todas aquellas situaciones en las que una persona termina en una situación de explotación.

Con esta nueva ley, el caso de jornaleros agrícolas reclutados voluntariamente en sus comunidades para trasladarse a trabajar a otra parte del país en condiciones laborales abusivas serían víctimas de trata¹⁵². Actualmente la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas de 2012¹⁵³ se está modifi-

¹⁴⁹ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su preocupación en relación con algunos aspectos relativos a los NNA: (i) la falta de implementación de los procedimientos de determinación del interés superior del menor; (ii) la insuficiente adecuación a la ley de las Procuradurías locales de protección de NNA; (iii) la ausencia de mecanismos para garantizar la asistencia jurídica a NNA en procedimientos migratorios, así como la falta de un tutor para NNA no acompañados; (iv) la ausencia de mecanismos que garanticen la participación efectiva y el derecho a ser oído de los NNA en todos los procedimientos que les afecten y ser debidamente tenido en cuenta; (v) el retorno de NNA a sus países de origen sin una previa evaluación y determinación de su interés superior que permita aplicar otras medidas de protección inmediatas y sostenibles; y (vi) la escasa proporción de NNA que acceden a los procedimientos de solicitud del estatuto de refugiado/a, así como la alta incidencia del desistimiento de esas solicitudes. *Op. cit.*, párrafo 55.

¹⁵⁰ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC, Universidad Iberoamericana Ciudad de México y CDH Fray Matías de Córdova (2017): *Criminalización de Mujeres Migrantes. Análisis de seis casos en la Frontera Sur*, *Op. cit.*, p. 47.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 41.

¹⁵² Hispanics in Philanthropy (s/f). *Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil a la Trata de Personas en México*, p. 12. Disponible en: https://issuu.com/hiponline/docs/informe_-_trata_de_personas_en_mexico

¹⁵³ Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, de 2012. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10021.pdf?view=1> [Acceso 02 de febrero de 2018].

cando para incluir de nuevo la definición del Protocolo de Palermo con todos sus elementos, incluido el elemento del sometimiento en los medios comisivos.

La citada Ley de 2012 define como conducta de trata de personas “toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación” y enumera hasta 11 conductas sobre qué entiende por “explotación de una persona”¹⁵⁴. Además de penalizar a los autores directos de las conductas tipificadas como trata de personas, la Ley también criminaliza a aquellas personas que, en su caso, se beneficien de la explotación, así como a quienes participen o colaboren, de distintas formas, coadyuvando a que la explotación se produzca, así como a quien utilice los materiales relacionados o que se vincule a la trata por variados medios¹⁵⁵. El consentimiento por parte de la víctima no excluye la responsabilidad penal¹⁵⁶.

Según la misma Ley, la repatriación de las víctimas extranjeras de los delitos recogidos por la norma deberá ser “siempre voluntaria”, así como se deberán otorgar visas por razones humanitarias a dichas víctimas y a sus ascendientes y descendientes en primer grado durante el período de espera y durante el procedimiento legal. Estas visas deben contar con permisos para laborar y deben poder convertirse en permisos de residencia permanente a petición de la víctima¹⁵⁷.

Según la misma Ley, la repatriación de las víctimas extranjeras de los delitos recogidos por la norma deberá ser “siempre voluntaria”, así como se deberán otorgar visas por razones humanitarias a dichas víctimas y a sus ascendientes y descendientes en primer grado durante el período de espera y durante el procedimiento legal.

Con el objetivo de aparentar resultados positivos en la lucha contra la trata, a partir de la promulgación de la ley de 2012, se empezó a acusar y condenar a mujeres extranjeras del delito de trata de seres humanos, situación que ha sido documentada por algunas de las organizaciones entrevistadas¹⁵⁸. En 2015, en el Centro de Reinserción Social N° 4 FEMENIL de Tapachula había un total de 96 mujeres privadas de libertad. De ellas, 23 estaban acusadas del delito de trata de personas, es decir, un 24% de la población reclusa total. El 70% de estas mujeres eran de Centroamérica: 50% de Honduras, 17% de El Salvador y el 5% de Guatemala¹⁵⁹. Muchas de estas acusaciones estaban basadas en pruebas falsas, como declaraciones obtenidas bajo amenazas y/o malos tratos.

Estas amenazas y/o malos tratos fueron infligidos con la intención de obtener la autoinculpación o de forzar a mujeres a testificar en contra de otras, lo cual fue posible tras largos períodos de prisión preventiva. En todos los procesos penales seguidos, se habían cometido numerosas vulneraciones de derechos humanos, facilitadas en parte por el hecho de las limitadas posibilidades de las mujeres acusadas de ejercer su derecho de defensa, de modo que, en muchos casos no se pudo acreditar la responsabilidad penal ni la existencia del delito. Ante estos errores del sistema de justicia, las mujeres afectadas no han recibido ninguna indemnización ni perdón por parte del Estado.

En México la trata de seres humanos es controlada por el crimen organizado con la complicidad del Estado (con la connivencia de policías e instituciones) e impera una gran impunidad. Ello hace que sea muy difícil para las OSC trabajar en este tema ya que es sumamente peligroso y no se dan las condiciones de seguridad adecuadas¹⁶⁰. Por ejemplo, el Coordinador de la Mesa Local de Trata de Tapachula desapareció y su cadáver fue encontrado seis meses más tarde.

¹⁵⁴ *Ibidem*, artículo 10.

¹⁵⁵ *Ibidem*, artículos 13 en adelante.

¹⁵⁶ *Ibidem*, artículo 40

¹⁵⁷ *Ibidem*, artículos 76 y 78.

¹⁵⁸ Entre ellas, la Colectiva La cereza de San Cristóbal, Chiapas.

¹⁵⁹ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC, Universidad Iberoamericana Ciudad de México y CDH Fray Matías de Córdoba (2017). *Op. cit.*, p. 59.

¹⁶⁰ El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha expresado su especial preocupación ante la vulneración de derechos humanos de los defensores de los migrantes al observar que son objeto de violencia y amenazas por parte del crimen organizado y redes de tráfico de personas, incluso en connivencia con las autoridades. *Op. cit.*, párrafo 21.

Además, pese a la consagración formal en la ley de derechos para las víctimas de trata, en la práctica, no existe un sistema de protección efectivo para las víctimas. En algunos casos muy excepcionales se concede a las víctimas de trata una visa humanitaria por ser víctimas de un delito, pero dicha visa se concede sólo por un año, y no da acceso al CURP ni a ningún derecho ni prestación.

Desde que ACNUR abrió oficina en Tapachula en 2001, sólo han tenido conocimiento de cinco casos de trata. En los pocos casos que han solicitado protección internacional y que han sido derivadas a un albergue, han permanecido en él hasta el día en que se les cita en la COMAR para recibir la resolución. Tras dicha notificación no vuelven a aparecer por el albergue, ni siquiera para recoger sus pertenencias, ya que, nada más ser documentadas, caen de nuevo en manos de las redes de trata quienes utilizan el sistema de protección internacional para documentar a las mujeres, trasladarlas a otra parte del país y continuar su explotación.

El perfil de las víctimas de trata para la explotación sexual ha ido cambiando con el paso de los años. Durante 2014 y 2015 muchas de ellas eran ucranianas y rusas; en 2016 venezolanas, argentinas y colombianas; y durante 2017 se están identificando mujeres procedentes de Camerún, Sierra Leona y Uganda, coincidiendo con el aumento de las dificultades para acceder a territorio europeo por la aplicación de políticas centradas en el cierre de fronteras y en su externalización. El acuerdo suscrito entre la Unión Europea y Turquía de marzo de 2016 por el que todas las personas llegadas de forma irregular desde Turquía a las islas griegas que no son reconocidas como solicitantes son devueltas al país turco, el cierre de fronteras en los Balcanes y en Turquía ha hecho que algunos traficantes y tratantes de personas busquen alternativas que van desde África, Asia y Oriente Medio a los EEUU. a través de América Latina¹⁶¹. Estas mujeres llegan en avión hasta Brasil y de allí transitan Centroamérica hasta México. Al ingresar en México, al igual que la mayoría de personas que entran irregularmente en el país, son detenidas e ingresadas en un centro de detención. Sólo en el caso de que sean identificadas como posibles víctimas de trata pueden ser derivadas a un albergue siempre que existan plazas. Pero las identificaciones que se realizan son poquísimas.

En Tapachula muchas mujeres ejercen la prostitución, entre ellas hay posibles víctimas de trata y es difícil identificarlas. En Las Huacas, en la zona de tolerancia, el burdel más grande de la frontera, ubicado a las afueras de Tapachula, se identificaron en 2015 a 40 niñas y 45 niños de entre 12 y 16 años provenientes de pueblos cercanos de Guatemala prostituyéndose como resultado de un engaño. Cuando los dueños se dan cuenta de que oponen resistencia les amenazan con matarles y les vigilan para que no salgan ni a la puerta del burdel donde hay hombres armados vigilando para que no escapen. En 2010, patrullas policiales pasaban por el burdel recolectando pagos no oficiales a cambio de no llevarse a los/as menores. Pero desde que han puesto vigilancia armada en las puertas, ya no lo hacen¹⁶².

En el paso fronterizo de La Mesilla, cerca de Comalapa, se identificó la presencia de catorce niñas que habían sido captadas en Honduras siendo vírgenes y que están siendo explotadas sexualmente contra su voluntad. Este hecho es de dominio público y nadie toma ninguna medida para sacar a estas menores de la situación de explotación ya que la situación es normalizada¹⁶³.

Por último, cabe destacar la vinculación entre la trata y los feminicidios. Chiapas es, junto con Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sinaloa, una de las ciudades más violentas para las mujeres. Cada día son asesinadas cinco mujeres en el país, y solo el 15% de los crímenes son investigados como feminicidios, entre las que hay muchas mujeres de origen extranjero¹⁶⁴.

En la Mesilla, aproximadamente en el mes de septiembre de 2017, encontraron en un contenedor de basura el esqueleto de dos mujeres. Una persona entrevistada manifestó que hace un par de años esto se producía más a

¹⁶¹ Las nuevas rutas de los migrantes hacia Estados Unidos. El País. https://elpais.com/elpais/2016/12/23/planeta_futuro/1482494477_677996.html. [Acceso el 02 de febrero de 2018].

¹⁶² Tapachula, un gran burdel. El Universal. <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/37772.html> [Acceso 02 de febrero de 2018].

¹⁶³ Información proporcionada por el Comité de Derechos Humanos Oralia Morales-Frontera Comalapa.

¹⁶⁴ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC, Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (2017). *Op. cit.*, p. 34. Disponible en: http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2502:2017-12-15-23-03-30&catid=209:front-rokstories&lang=es [Acceso el 02 de febrero de 2018].

menudo. También en Tapachula, durante 2016 se asesinaron a tres mujeres y, hasta finales de noviembre de 2017, se han asesinado a otras dos, todas ellas extranjeras vinculadas a hombres con nexos con el narcotráfico¹⁶⁵.

A pesar de la grave situación de trata en la región del Soconusco, el Estado Mexicano tiene grandes deficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales para atender esta problemática. Por un lado, hay que destacar la falta de consenso en cuanto a la definición de trata que se traduce en que, aunque haya un aumento de sentencias condenatorias, no se está procesando a los tratantes reales sino a los explotadores o a las propias víctimas. También, cabe destacar la falta de capacitación especializada de quienes aplican la ley, así como la complicidad de las autoridades y los mecanismos de corrupción que impactan en la deficiente actuación de las instituciones¹⁶⁶.

CONCLUSIONES

- La externalización de la frontera Sur de EEUU a territorio mexicano ha tenido graves consecuencias en el fenómeno migratorio de la región. Bajo un enfoque de seguridad y militarización, el control fronterizo se ha justificado como medio para detener el terrorismo, el tráfico ilegal de personas, drogas y el crimen organizado, convirtiendo a **México en la frontera vertical de EEUU**.
- El *Programa de Atención Integral a la Frontera Sur (PFS)* implementado, a partir de julio de 2014, con el apoyo económico, técnico y político del gobierno de los Estados Unidos, se enmarca dentro de este plan militar y policial basado en el discurso del miedo con el claro objetivo de convertir a México en el país que se encarga de detener y deportar a las personas migrantes y refugiadas que intentan llegar a EEUU.
- Se han incrementado las **estrategias de control, detención, privación de libertad y deportación** de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional así como la violencia en las rutas migratorias clandestinas alternativas. Muchas de estas personas son víctimas de secuestros, robos, extorsiones, violencia sexual, trata de personas, etc a lo largo de la ruta. En la mayoría de los casos, no tienen acceso a la justicia ya que muchas violencias son ejercidas con la connivencia de agentes del Estado. Esto provoca una **grave impunidad**.
- **La política migratoria en México está caracterizada por la más absoluta contradicción.** Por un lado, se reconocen derechos a las personas migrantes, a víctimas de trata y a NNA para crear la apariencia de que México es un país seguro que respeta los derechos humanos ante la comunidad internacional y la sociedad civil mexicana. Por otro lado, se incrementa la persecución, detención y deportación de aquellas personas cuyos derechos se pretende proteger con las leyes promulgadas.
- La ciudad de **Tapachula (Chiapas)** se ha convertido en el **mayor laboratorio de expulsiones en México**. En esta ciudad, se concentra el mayor número de personas migrantes en situación administrativa irregular que son detenidas en todo el sureste mexicano afectado por el PFSy desde donde se deportan a miles de personas extranjeras de todo México.
- El aumento de peticiones de protección internacional empezó a registrarse al cumplirse tres años desde que el gobierno mexicano anunció su PFS en 2014. Este incremento de solicitudes revela que cada vez más personas migrantes se ven obligadas a quedarse en México y pedir dicha PI ante las dificultades para llegar a EEUU. **México se está convirtiendo en un país de destino forzado**, realidad que convive con las deportaciones de personas migrantes en situación administrativa irregular.
- El mayor número de **solicitantes de protección internacional** son nacionales de **Honduras y El Salvador**, cambiando ligeramente este panorama durante 2017 con la llegada de personas necesitadas de protección procedentes de **Venezuela**.

¹⁶⁵ La CNDH emitió la Recomendación 2/2015 en relación con dos mujeres migrantes de nacionalidad hondureña asesinadas en Chiapas. Emite CNDH recomendación para Chiapas por migrantes asesinadas. Agencia Reforma. <http://old.nvnoticias.com/en/node/260021>. [Acceso 02 de febrero de 2018].

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 36.

- Muchas de las personas solicitantes de protección internacional huyen de la **violencia ejercida por las maras**. También hay un elevado número de solicitantes de por **motivos de orientación sexual e identidad de género**, sobre todo mujeres transexuales muy jóvenes, incluso menores de edad, que huyen de la violencia y discriminación que sufren en sus países de origen. El **porcentaje de reconocimiento durante el 2017 fue de un 63,12%**.
- Existen numerosos **obstáculos para acceder al procedimiento** de solicitud de protección internacional. Entre ellos, cabe señalar la detención de personas migrantes y solicitantes de asilo o necesitadas de PI como una práctica generalizada, tramitándose la mayoría de peticiones en situación de privación de libertad, en centros de detención que no reúnen condiciones mínimas de dignidad exigibles. En estos centros, existe una práctica generalizada de hostigamiento a las personas solicitantes con el fin de que desistan en sus solicitudes y acepten la deportación. Existe un elevado grado de desistimiento.
- También se han identificado **barreras para obtener el reconocimiento** como persona susceptible de protección internacional: las peticiones de protección internacional se resuelven de manera discrecional, existe una gran carencia de intérpretes, muchas personas solicitantes carecen de asistencia letrada (incluso cuando se realizan las peticiones en estaciones migratorias), existe una falta de fundamentación y motivación adecuada de las resoluciones y no se aplica una perspectiva de género o el interés superior del menor a la hora de resolver las solicitudes. A ello se une el insuficiente personal de la COMAR y su escasa formación.
- Se han identificado también muchas **irregularidades y violaciones del debido proceso en la tramitación del Procedimiento Administrativo Migratorio**: no se informa a las personas detenidas de los motivos de la detención ni del tiempo que van a permanecer detenidas, no se les informa de sus derechos ni se les permite el acceso a su expediente, en la mayoría de los casos, no han sido asistidas por su representación consular ni han tenido acceso a la asistencia letrada.
- Existen **graves dificultades para garantizar la acogida e inclusión de las personas refugiadas en México**. Aunque tanto éstas como las solicitantes del reconocimiento de dicha condición, tienen mecanismos legales para trabajar en el país, el acceso al mercado laboral es limitado y se concentra en el sector informal. Además, se han identificado actitudes de rechazo social a las personas migrantes y refugiadas entre la población mexicana.
- **Los/as NNA en México son sistemáticamente detenidos/as, ingresados/as en un centro de detención y deportados/as**. No se efectúa una oportuna valoración sobre la existencia o no de adultos que asuman la responsabilidad de los menores en los países a los que se les devuelve. Este enfoque repercute sin duda de manera negativa en derechos y garantías básicas de éstos/as vulnerándose sus derechos humanos.
- Casi el 90% de las personas migrantes o refugiadas detenidas e ingresadas en un centro de detención fueron devueltas durante 2017.
- La situación de **violencia sexual y trata de personas** existente en todo el país, afecta particularmente a Tapachula ya que en las zonas fronterizas existe una mayor presencia del crimen organizado. Además, debido a la militarización y las políticas migratorias de persecución y detención se obliga a las personas migrantes a utilizar rutas más peligrosas en la que se incrementa el riesgo de caer en manos de estas redes de trata.
- Se ha identificado la **criminalización de las mujeres víctimas de trata** a quienes se acusa y condena como autoras del delito de trata, acusaciones basadas en pruebas falsas en procesos penales con muchas irregularidades y vulneraciones de derechos procesales.
- En México la **trata de seres humanos es controlada por el crimen organizado con la complicidad del Estado e impera una gran impunidad**. Ello hace que sea muy difícil para las OSC trabajar en este tema ya que es sumamente peligroso y no se dan las condiciones de seguridad adecuadas.
- Pese a la consagración formal en la ley de derechos para las **víctimas de trata**, en la práctica, **no existe un sistema de protección efectivo** para las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional (2017): *Sin lugar que me proteja. Solicitantes de asilo en México por razón de su orientación sexual y/o identidad de género provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras.*
- Amnistía Internacional (2010): *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México.*
- Amnistía Internacional (2018): *Ignoradas y Sin Protección. La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México.*
- Amnistía Internacional (2017): *Informe Anual 2016/2017: La situación de los derechos humanos en el mundo. Capítulo sobre México.*
- Asakura, H. y Torres Falcón, Marta. (2013): *Migración femenina centroamericana y violencia de género: pesadilla sin límites; Zona Franca.* Revista del Centro de Estudios Interdisciplinario sobre Mujeres, No 22, pp. 75-86.
- Casillas, R. (2006): *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas.*
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC y Universidad Iberoamericana Ciudad de México (2017): *Criminalización de Mujeres Migrantes. Análisis de seis casos en la Frontera Sur.*
- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (s/f): *Por el reconocimiento a la contribución significativa de las trabajadoras del hogar en la economía global.*
- Ceriani Cernadas, P. (2012): *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera de México y Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez.*
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) (2017). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México.*
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014): *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México.*
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017): *Los desafíos de la Migración y los Albergues como Oasis. Encuesta Nacional de las Personas Migrantes en Tránsito por México.*
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2016): *Informe Anual de Actividades.*
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2016): *Migrantes, Voces, Rostros y Sueños Compartidos.*
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2011): *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México.*
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2009): *Informe Especial sobre los casos de secuestro contra migrantes.*
- Congressional Research Service (2017): *U.S. Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond.*
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017): *Personas en detención Migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.*
- Coria Márquez, E., E. Bonnici, G. y Martínez, V. (2017): *¿Qué esperamos del futuro? Detención Migratoria y alternativas a la detención en las Américas,* Melbourne, International Coalition.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-21/14 (2014). *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.*
- Fernández-Casanueva, C. (2009): *Experiencias de mujeres migrantes que trabajan en bares de la frontera Chiapas-Guatemala.* Papeles de población N° 59, CIEAP/UAEM, enero-marzo 2009.

- Frelick, B. (1991): *Running the Gauntlet: The Central American Journey in Mexico*, International Journal of Refugee Law, Vol. 3/2.
- Hispanics in Philanthropy (s/f): *Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil a la Trata de Personas en México*.
- Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género, México-Guatemala (2016): *Luchas que fluye por los caminos transfronterizos*.
- Morales, G., Lorente, D. y Lacruz, S. (2015): *La situación de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en la frontera sur de México*, en CEAR, *Informe 2015: Las personas refugiadas en la España y Europa*.
- Organización Internacional de las Migraciones (2016): *Migrantes en México Vulnerabilidad y Riesgo*.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes REDODEM (2016): *Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia*
- Rojas Wiesner, M.L. y Caballeros, A. (2015): *Riesgos en la migración en tránsito irregular por México y mejoras prácticas de protección a transmigrantes*, Documentos de Trabajo N° 1, ITAM, México.
- Suárez, X., Díaz, A., Knippen, J., y Meyer, M. (2017): *El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe sólo en el papel*.
- Universidad Iberoamericana Ciudad de México (s/f): *La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados en México. Análisis de las resoluciones de primera instancia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Informe Preliminar*.
- VV/AA (2017) *Informe alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares para el Comité de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas (CMW)*
- WOLA (2017): *La Frontera Sur de México. Seguridad, Migración Centroamericana y políticas estadounidenses*.

