

RESUMEN EJECUTIVO
Misión a México-Guatemala
NOVIEMBRE 2017



CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

1. Introducción y Contexto

La externalización de la frontera Sur de EEUU a territorio mexicano ha supuesto serias y graves afecciones al fenómeno migratorio en 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 integral Frontera Sur, que se enmarca dentro de una estrategia militar de control fronterizo y migratorio, se comenzó a implementar en julio de 2014, con el claro objetivo de externalizar la frontera y convertir a México en el país que se encarga mayoritariamente de detener y deportar a las personas que intentan cruzar a EEUU.

Liderado por la Secretaria de la Marina, el programa ha sido impulsado directamente por el gobierno estadounidense a través de la Iniciativa Mérida, cuyo principal objetivo es, como se ha indicado, asegurar la contención de los flujos migratorios de personas en situación administrativa irregular. De esta forma, uno de los pilares del Programa “involucra el apoyo estadounidense para asegurar las porosas e inseguras fronteras de México con Guatemala y Belice”. A estos efectos EEUU ha destinado al menos cien millones de dólares.

Todo lo señalado con anterioridad ha tenido como consecuencia un incremento de las estrategias de control, detención, privación de libertad de las personas migrantes y merecedoras de protección internacional (afectadas por la situación de violencia generalizada y crimen organizado imperante en la región). El aumento del control fronterizo ha supuesto la búsqueda por parte de las personas migrantes y refugiadas de rutas migratorias clandestinas alternativas a las que se venían utilizando, controladas por el crimen organizado, que resultan más peligrosas.

La tipología de hostigamientos y violaciones de Derechos Humanos de las que son víctimas las personas migrantes y refugiadas incluye: robos, extorsión, secuestros, tortura, amenazas, reclutamiento, tráfico y trata de personas, desapariciones forzadas, asaltos, feminicidios, ejecuciones sumarias y aparición de fosas comunes en rutas migratorias. Frente a estas violencias, en muchas ocasiones cometidas con la connivencia de agentes del Estado, las víctimas no tienen generalmente acceso a la justicia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en su Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, de 2011, documenta 178 testimonios. En un 8.9% de los casos, testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro, principalmente por parte de corporaciones de policía municipal, personal del INM (Instituto Nacional de Migraciones), Policía Federal, u otras Instituciones de Seguridad pública estatal. En el período 2014-2016 se dio un índice de impunidad del 99% (49 sentencias en 5.824 delitos contra personas migrantes y refugiadas).

El total de detenciones de personas migrantes y refugiadas aumentó en un 85% durante los dos primeros años de funcionamiento del Programa Integral Frontera Sur (julio 2014-junio 2016). En 2017 se detuvo a 88.741 personas. Entre las anteriores, un 18,8% fueron menores de edad (7.195 menores de 12 años y 9.499 entre los 12 y los 17 años). Más del 90% de las personas afectadas procedían de países del “triángulo norte”, por este orden: Guatemala, Honduras y El Salvador.

Con base en lo expuesto, en México puede hablarse de una situación de violación sistemática de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, altos niveles de corrupción, ineficacia del sistema de justicia y elevados índices de impunidad. Todo ello, contrasta sin duda con el pulido discurso oficial de “diplomacia de los derechos humanos”.

2. Asilo

En el año 2011 México modifica su Constitución para introducir los tratados internacionales de derechos humanos como derecho interno. A partir de esta fecha se promulga la *Ley de Migración*, la *Ley sobre Refugiados*, *Protección Complementaria y Asilo político*, la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas* y la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Estas normas resultan ineficaces ya que se aplican con un enfoque migratorio centrado en la seguridad y no en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

La política migratoria en México es altamente contradictoria. Por un lado, se reconocen derechos a las personas migrantes, a víctimas de trata y a niños y niñas y adolescentes (NNA) para crear la apariencia de que México es un país seguro que respeta los derechos humanos. Por otro lado, se incrementa la persecución, detención y deportación de aquellas personas cuyos derechos se pretende proteger con las leyes promulgadas.

La eficacia del Programa Frontera Sur ha quedado de manifiesto ante el incremento de las detenciones y deportaciones. Es importante señalar que, a pesar del programa y debido a la situación de creciente violencia estructural y generalizada en la región, el número de solicitudes de protección internacional se ha incrementado notablemente. Así, en 2015, las solicitudes de asilo ascendieron a un total de 3.424, en 2016 a 8.765 y hasta finales de septiembre de 2017 se habían presentado 10.262. Desde 2017 se hace notable la llegada al país de personas procedentes de Venezuela (26,8%), así como de Haití y Cuba.

A pesar de que, supuestamente, el Estado permite el monitoreo de los organismos internacionales sobre la situación de los derechos humanos en el país, la labor de los mismos se ve dificultada debido al discurso político mexicano y a la utilización eufemismos en materia de gestión de flujos migratorios con el objetivo de invisibilizar la verdadera naturaleza jurídica de las prácticas estatales violatorias de derechos fundamentales de las personas migrantes. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el empleo frecuente de conceptos como “aseguramiento”, “presentación” o “alojamiento”, empleados oficialmente para referirse a la detención de una persona migrante en una “estación migratoria”, que resultan en la práctica centros de privación de libertad. Lo anterior impide la aplicación de los derechos y garantías básicas que deben darse en las situaciones de privación de libertad (al no ser la detención considerada como una situación tal).

La ciudad de Tapachula, en la región del Soconusco -Pacífico- (Chiapas), puerta de entrada desde la década de los 90 de personas migrantes procedentes del triángulo norte de Centroamérica y extra-continenciales (Asia y África), es aquella que presenta el mayor porcentaje de detenciones de personas migrantes en situación irregular. Esto también se debe a que el INM utiliza el centro de detención de Tapachula para concentrar a todas las personas que deporta por vía terrestre, más de 100.000 cada año. Desde 2007 ha aumentado la violencia social a causa del incremento de la violencia en territorio mexicano. Todo ello, se debe a la lucha territorial entre organizaciones criminales y entre éstas y los cuerpos de seguridad del Estado; y, por otro lado, a la incursión de estas organizaciones criminales en el proceso migratorio.

Para las mujeres, uno de los mayores riesgos durante el proceso migratorio es la violencia sexual. Seis de cada diez son víctimas de agresiones sexuales en el trayecto migratorio, en un contexto de desconfianza en las instituciones de justicia, bajos niveles de denuncia y discriminación en el acceso a derechos (documentación, registro de hijos, entre otros).

En cuanto a los niños, niñas y adolescentes, recientemente ha sido puesto de manifiesto las reticencias de México a reconocerles como solicitantes de asilo por presumir que pueden estar vinculados con las maras. Dicho rechazo se produce en muchos casos sin que haya pruebas documentales y sin tener en cuenta la posibilidad de que los/as solicitantes hayan podido ser víctimas de reclutamiento forzado, o bien entendiéndolo que existe una alternativa de huida interna.

Aunque la legislación mexicana prevé la persecución por motivos de género como un motivo autónomo para fundamentar la solicitud de asilo, muchas de las peticiones en las que se reconoce la condición de refugiada lo son bajo la categoría genérica de pertenencia a un determinado grupo social. Un elevado número de solicitantes de asilo son personas LGTBI, mayoritariamente mujeres transexuales, en ocasiones menores de edad o muy jóvenes. En estos casos también se han identificado reticencias a admitir sus solicitudes de asilo y reconocerlas como refugiadas.

En todo caso, México no dispone de estadísticas sobre asilo desagregadas por sexo lo que impide saber el porcentaje de hombres y mujeres necesitados de protección internacional.

Desde la sociedad civil se han denunciado las dificultades existentes para acceder al procedimiento de asilo, especialmente de una mayoría de personas migrantes detenidas e ingresadas en una estación migratoria. A continuación, se señalan algunos de los principales obstáculos o problemas identificados:

- Escaso plazo para presentar la solicitud (30 días desde la fecha de entrada).
- Necesidad de contar con una “constancia” de solicitud de asilo para gozar de la protección frente a la devolución al país de origen o residencia habitual.
- Necesidad de comparecencia personal con frecuencia semanal (ante la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiados-COMAR o ante una oficina del INM) para renovar la documentación (carencia de recursos para los traslados de los solicitantes desde donde residan hasta dichas oficinas).
- Ausencia de aplicación de una perspectiva de género o del interés superior del menor en las resoluciones.
- Formulario de solicitud de asilo excesivamente técnico y sin acompañamiento jurídico garantizado.
- Limitación y obstáculos a la asistencia letrada y gran carencia de intérpretes.
- Inexistencia de criterios uniformes para conceder o denegar protección internacional (resoluciones discrecionales -distintas en casos idénticos-).
- Imposibilidad de reconocimiento del estatuto de refugiado en segunda instancia mediante recurso de revisión/apelación, en vía administrativa, debiendo comenzarse de nuevo todo el procedimiento.
- Excesivo plazo (entre 9 meses y un año) para la resolución del recurso de nulidad /amparo, en vía judicial (agotada la vía administrativa).
- Deportaciones efectuadas sin posibilidad de interponer recurso efectivo.
- Falta de fundamentación y motivación adecuada de las resoluciones.

También se han identificado las siguientes dificultades:

- Desamparo de todos los solicitantes de asilo desde el 30 de octubre de 2017, por efecto de la suspensión de los plazos y procedimientos correspondientes.
- Reticencias a reconocer a una persona refugiada por aplicación de la Declaración de Cartagena, salvo para nacionales de Venezuela.
- Ligera reducción del porcentaje de reconocimiento de protección internacional en 2017 -hasta septiembre-, (59.3%) con respecto a 2016 (62%).
- Falta de información en los centros de detención sobre la posibilidad de solicitar asilo, deber de permanecer en los centros durante todo el procedimiento y disuasión para presentar la solicitud. A ello hay que añadir la presión, hostigamiento y desinformación que se ejerce hacia a las personas que quieren solicitar asilo para que no lo hagan, o para que desistan y acepten la deportación quienes ya lo han hecho.

Por otro lado, uno de los principales problemas que existe en relación con el asilo en México es que la COMAR está desbordada debido al elevado número de peticiones de asilo que debe tramitar, su insuficiente personal, la excesiva rotación de éste y su insuficiente formación para atender las necesidades de los/as solicitantes, particularmente de aquellos/as en situación de mayor vulnerabilidad.

Finalmente, se ha conocido la existencia de casos de devoluciones de personas migrantes luego de haber presentado su solicitud de asilo en los aeropuertos.

3.- Detención y Condiciones de Detención

La detención y privación de libertad por motivos migratorios es una práctica generalizada y sistemática en México, justificada por motivos de seguridad, no respetándose el derecho básico a la libertad personal en el contexto de la movilidad humana ni el principio de la excepcionalidad de la detención que ha de regir para los solicitantes de asilo y otras personas en situación de vulnerabilidad según los estándares regionales e internacionales

La detención de potenciales solicitantes de asilo es en sí misma una causa disuasoria para solicitar protección internacional, siendo el porcentaje de desistimiento existente notablemente elevado. Un 95% de las personas detenidas e ingresadas en un centro de detención son devueltas a sus países de origen o residencia habitual.

La base legal para la detención suele ser genérica sin una referencia expresa a las circunstancias concretas o criterios individuales para justificarla. El ingreso en centros de detención constituye la norma y no la excepción. No se aplica ningún procedimiento de evaluación de alternativas a la detención en el momento del ingreso y dichas alternativas son en la práctica casi inexistentes. Tampoco se evalúan las necesidades especiales de protección ni se consideran las posibilidades de regularización o el respeto debido del principio de no devolución.

Entre los principales problemas que se presentan en los centros de detención se han identificado los siguientes: hacinamiento generalizado, problemas en las instalaciones sanitarias, falta de espacios abiertos y recreativos, restricciones en las visitas, guardas masculinos en áreas designadas para mujeres y casos de acoso sexual, aislamiento como medida punitiva y uso sistemático de “celdas de castigo” que no reúnen las condiciones mínimas de dignidad, inexistencia de planes de manejo de emergencias, mecanismos de monitoreo muy limitados y ausencia de profesionales para prestar servicios médicos y psicológicos.

En la práctica se da una contravención de la Ley Migratoria de México, que establece un plazo máximo de detención de quince días prorrogable a sesenta bajo circunstancias muy concretas, ya que en ocasiones la detención se prolonga por plazo mucho mayor, de hasta más de un año.

La alternativa a la detención consiste en el envío de las personas migrantes a albergues de la Red de Albergues para personas migrantes (REDOMEN). Llama la atención la escasez de alojamientos alternativos disponibles (plazas en albergues) para las personas detenidas: 79.168 en 2017 (hasta septiembre). Los albergues públicos son inexistentes, a excepción del albergue Colibrí para NNA. Además, algunas personas solicitantes de asilo no quieren ir a un albergue por miedo a encontrarse con su victimario.

4.- Procedimiento Administrativo Migratorio

En México el procedimiento administrativo migratorio se tramita formalmente para dar la apariencia de cumplimiento con la legalidad con arreglo a la Ley de Migración y su reglamento, pero la única finalidad de este procedimiento de “simulación de garantías jurídicas” es la deportación.

Muchas personas a las que se incoa un procedimiento administrativo migratorio de detención (generalmente tramitados con excesiva celeridad y en ausencia de la debida representación consular) no pueden acceder a los correspondientes expedientes. Entre el personal de INM, predomina un discurso generalizado del carácter fraudulento de quienes prestan la asistencia letrada y las organizaciones que defienden los derechos humanos de las personas migrantes que tienen un acceso limitado a los centros de detención. El acceso a servicios de traducción e interpretación es escaso.

Por otro lado, se acusa una falta de acceso a un recurso efectivo. 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. En cuanto a las resoluciones en que se acuerda la devolución, se denuncia que se trata de “formularios tipo”.

Además, destaca el hecho de que en muchos expedientes de detención consta que la persona ha renunciado a sus derechos y garantías, así como el uso de la fuerza para obligar a aceptar la deportación.

5. Integración

En México son conocidas las dificultades de integración de las personas que solicitan protección internacional, especialmente en Tapachula. Muchas de las solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas intentan trasladarse al norte del país o cruzar a EEUU. El discurso oficial y de los principales medios de comunicación criminaliza a las personas migrantes y refugiadas, con el consiguiente aumento de la actitud xenófoba por parte de la población local, en un marco general de ausencia de trabajo dirigido a garantizar su integración.

En cuanto a las posibilidades de inserción en el mercado laboral, estas resultan escasas y concentradas en el sector informal. Además, se conocen recurrentes reticencias por parte de las empresas para contratar a personas refugiadas. El Programa de ayudas económicas para solicitantes de asilo y refugiados/as resulta insuficiente y está limitado a un período de tres meses prorrogable a otros tres.

El acceso a la salud, educación y otros derechos económicos, sociales y culturales, está supeditado a la obtención de la Clave Única de Registro de Población-CURP, la cual se entrega a las personas a las que se reconoce el estatuto de asilo, pero no a las solicitantes de dicha protección internacional, pudiendo estas últimas trabajar únicamente si solicitan la tarjeta de visitante por razones humanitarias.

6. Niños, Niñas y Adolescentes

En 2014 se promulgó la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* para introducir en la legislación nacional el “interés superior del menor”. Pese a contar con este marco legal avanzado en relación con NNA migrantes, sus mecanismos no se aplican en la práctica por falta de capacidad y de recursos.

Esta norma equipara los derechos de los NNA independientemente de su nacionalidad y su estatus migratorio y prohíbe la detención de NNA. Cuando se detecte a un/a NNA, éste/a debe ser remitido al Sistema de Protección de la Infancia-DIF y la Procuraduría de Protección de la Infancia debe elaborar un plan de restitución de derechos y de protección. Sin embargo, estos equipos multidisciplinarios no existen y no se adoptan las necesarias medidas de protección, siendo la política de detención y repatriación la respuesta que el Estado ofrece casi con exclusividad.

La citada Ley de los Derechos de los/as NNA entra en contradicción con la Ley de Migración. Por un lado, se reconoce el “interés superior del menor” como criterio que debe guiar cualquier medida o decisión que pueda afectar a los derechos de los NNA migrantes (aunque no hay claridad sobre qué significa dicho concepto, ni un procedimiento para determinarlo), pero por otro lado legitima su detención al regular las condiciones que deberían tener en las estaciones migratorias y al no prohibir expresamente su privación de libertad por razones administrativas.

Muchos menores que ingresan en los centros de detención resultan separados de sus padres y madres, y para los menores no acompañados (MNA) solo existen cuatro centros de detención en todo el territorio mexicano que

dispongamos de módulos específicos (Módulo de Atención para Menores Migrantes en las Estaciones Migratorias-MAEM), los cuales resultan insuficientes. 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.

El número de peticiones de asilo de NNA es muy bajo. En 2017 hubo solo 240 solicitudes, de los/as que fueron reconocidos como necesitados/as de protección internacional 203, cifra irrisoria teniendo en cuenta el total de menores detenidos/as en 2017 (14.678 deportaciones hasta el mes de octubre). La mayoría de NNA no acompañados quieren continuar su ruta hasta EEUU en donde se encuentran sus padres y/o madres.

7. Violencia sexual y trata

La situación de violencia sexual y trata de personas se presenta en todo el país, aunque afecta particularmente a Tapachula y otras zonas fronterizas y rutas migratorias en donde se da una mayor presencia del crimen organizado que controlan las redes con la complicidad del Estado (policías e instituciones). Frente a esta realidad impera una gran impunidad.

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, medios y fines, incluyendo el requerimiento de probar el sometimiento por alguna de las formas previstas. Al no resultar esto último y la identificación de las víctimas tarea sencilla, el número de condenas se ha mantenido bajo.

Con el objetivo de obtener un mayor número de condenas, en 2012, se promulga una nueva ley de trata. Desde entonces, a diferencia de la definición internacional, en México se establece que el uso de la fuerza, el fraude, la coacción no son elementos esenciales del crimen sino solo factores agravantes, lo cual ha facilitado la confusión de la trata con todas aquellas situaciones en las que las personas sufren algún tipo de explotación. Además, esta ley criminaliza de forma explícita a las mujeres víctimas como perpetradoras del delito.

Con el objetivo de aparentar resultados positivos en la lucha contra la trata se empezó a acusar y condenar por este delito a mujeres migrantes, representando un 24% de las mujeres reclusas en el Centro de Reinserción Social N° 4 FEMENIL de Tapachula. El 70% de las mismas proviene de Centroamérica. En estos procedimientos se han documentado acusaciones a mujeres víctimas de trata basadas en pruebas falsas, así como declaraciones obtenidas bajo amenazas y/o malos tratos infligidos con la intención de obtener la autoinculpación o de forzar a mujeres a testificar en contra de otras, entre otras vulneraciones de derechos humanos y errores del sistema de justicia, sin que se hayan dado las correspondientes indemnizaciones por parte de las autoridades concernidas. Las limitadas posibilidades de las mujeres acusadas de ejercer su derecho de defensa es consecuencia de la política migratoria basada en un enfoque de seguridad que busca ante todo detener y deportar a personas migrantes en lugar de ofrecerles protección.

Actualmente México está trabajando en la modificación de la Ley para incluir de nuevo la definición del Protocolo de Palermo con todos sus elementos, incluidos los medios comisivos. En todo caso, pese a la consagración formal de derechos para las víctimas de trata en la legislación mencionada, en la práctica no existe un sistema de protección efectivo para las mismas.

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.

Por último, cabe destacar la vinculación entre la trata y los feminicidios. 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 extranjero, sin que se esté procesando a los tratantes reales sino a los explotadores o propias víctimas.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

- Desde que el gobierno mexicano anunció su Programa Integral Frontera Sur en 2014, materializando la externalización de la frontera sur de EEUU a territorio mexicano mediante un incremento de las actuaciones de seguridad policiales y militares, se ha producido un incremento la militarización en todo el país, sobre todo en el estado de Chiapas que afecta no sólo a la población migrante sino también a la población local. Sin embargo, las peticiones de asilo en México han aumentado, lo que evidencia la eficacia de la política centrada en convertir al país en un lugar de destino forzado. Lo anterior se articula bajo el discurso del miedo, justificado como un medio para detener el terrorismo, el tráfico ilegal de personas, de drogas y el crimen organizado.
- La política migratoria en México se aplica con un enfoque centrado en la seguridad y no en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Aunque se reconocen sus derechos para crear la apariencia de que México es un país seguro que respeta los derechos humanos, en la práctica se incrementan las estrategias de control, la persecución, detención, privación de libertad y deportación. La violación de derechos humanos en territorio mexicano es sistemática y se produce con la connivencia de los agentes de Estado, imperando una situación de corrupción, falta de acceso a la justicia y gran impunidad.
- La mayoría de las personas solicitantes de asilo son nacionales de Honduras y El Salvador, cambiando ligeramente este panorama durante 2017 con la llegada de personas necesitadas de protección procedentes de Venezuela. El porcentaje de reconocimiento durante el 2017 es de un 59.3%, lo que supone una ligera reducción con respecto al año anterior en que el porcentaje fue del 62%. En todo caso, aunque se otorgue el asilo, no existe una protección efectiva.
- La detención de personas migrantes y refugiadas es una práctica generalizada, la cual disuade a muchas personas de solicitar protección. Los casos en que se aplica alguna alternativa a la detención son mínimos. Entre las personas que solicitan asilo existe un elevado grado de desistimiento. El sistema migratorio mexicano es muy eficaz con las deportaciones ya que el 95% de las personas migrantes o refugiadas detenidas e ingresadas en una estación migratoria son devueltas a sus países de origen o de residencia habitual.
- Un problema fundamental que experimentan las personas solicitantes de asilo en México son las nulas posibilidades de integración, habiéndose producido un aumento de las conductas xenófobas en los últimos años.
- Los/as niños, niñas y adolescentes en México son sistemáticamente detenidos/as, ingresados/as en un centro de detención y deportados/as, sobre la base de una política migratoria en donde prima el enfoque de seguridad al de la protección integral de la infancia y el interés superior del menor.
- La situación de violencia sexual y trata de personas existente en todo el país afecta particularmente a las zonas fronterizas. 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 estas víctimas.

