

FAMILIAS CENTROAMERICANAS MIGRANTES EN MÉXICO

Recomendaciones para ampliar su protección



*Familias centroamericanas migrantes en México.
Recomendaciones para ampliar su protección*

Este informe fue posible gracias al apoyo de la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), la Fundación Ford y la Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México (CAMMINA).

Foto de portada: Prometeo Lucero
Mural en el albergue "La 72 Hogar- Refugio para Personas Migrantes", Tenosique, Tabasco

Coordinadora de proyecto
Gretchen Kuhner

Autora
Gabriela Díaz Prieto

Corrección de estilo
Horacio Rodríguez López

Diseño
arre

El Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) es una organización de la sociedad civil que promueve los derechos de las mujeres en la migración dentro del contexto mexicano, ya sea que vivan en comunidades de origen, estén en tránsito o residan en México o Estados Unidos. Las mujeres migrantes deben tener el derecho a desarrollar sus vidas en lo laboral, emocional y social en los lugares que favorezcan el bienestar y la seguridad para ellas y sus familias.

© Instituto para las Mujeres en la Migración, AC
Ciudad de México, México
(52 55) 5211.4153 y 5658.7384
www.imumi.org
contacto@imumi.org
Twitter: @IMUMIDF
Facebook: IMUMI, AC

Octubre 2017



El presente informe ha sido elaborado gracias al apoyo de ONU Mujeres, la Fundación Ford y CAMMINA.

Agradezco el apoyo de Lisa Waage para el análisis de prensa estadounidense, el de Kathia Gasca Gómez en la investigación estadística de la EMIF Sur y, especialmente, a Gretchen Kuhner por su acuciosa revisión, comentarios y sugerencias a este trabajo.

Gabriela Díaz Prieto, IMUMI

CONTENIDO

Resumen.....	2
Introducción	3
1. ¿Qué es la crisis de protección?.....	7
2. ¿Quiénes son las familias migrantes involucradas en la crisis de protección?.....	11
3. ¿Cuántas familias están involucradas en esta crisis de protección?.....	15
4. ¿Cómo ha respondido Estados Unidos a la crisis?.....	22
5. ¿Cómo ha respondido México a la crisis?.....	32
6. ¿De qué manera han impactado las políticas migratorias a las familias transmigrantes y han modelado su movilidad internacional?.....	54
7. ¿Qué avances se han producido en materia de protección internacional?.....	60
8. ¿Qué puede hacer el gobierno de México para incrementar la protección y garantizar los derechos de las familias migrantes?.....	66

RESUMEN

El ACNUR estima que para el 30 de junio de 2016 había 137 mil 600 refugiados y solicitantes de asilo de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) en la región (Estados Unidos, México y Centroamérica). Este artículo centra su atención tanto en el papel que desempeñan las familias centroamericanas en los flujos recientes de personas que huyen de la violencia y la dilución del Estado en los países del TNC, como en sus necesidades de protección en México. A partir del análisis de las estadísticas migratorias mexicanas y estadounidenses, se muestra su incremento en los flujos migratorios y se recomiendan cambios necesarios en la generación de información cuantitativa que permitan el diseño de políticas de protección a esta población. A su vez, sugiere que políticas específicas para estas familias podrían ser una oportunidad para aumentar las alternativas a la detención, así como para promover su protección, integración y contribución al desarrollo de México.

INTRODUCCIÓN

Las nuevas restricciones a la política migratoria y el ambiente de xenofobia en Estados Unidos han tenido impacto en México. Actualmente preocupa el aumento de deportaciones de mexicanos y la posible renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, este endurecimiento de la política estadounidense también renueva la importancia del papel que juega México ante la crisis de violencia en Centroamérica.

México recibe gran presión por parte de Estados Unidos para detener y deportar migrantes centroamericanos y, ahora, para aumentar su participación en la Alianza para la Prosperidad con Centroamérica brindando entrenamiento a las fuerzas de seguridad centroamericanas y otras medidas militares en la frontera México-Guatemala.¹ No obstante, México podría enfatizar en las negociaciones con Estados Unidos la relevancia de concretar la cooperación con recursos etiquetados para incrementar la capacidad del sistema de protección internacional en México —especialmente cuando la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) enfrenta un aumento de solicitudes de asilo en 2017.²

Si México busca fortalecer su posición frente a Estados Unidos, diversificar sus relaciones con otros países y mejorar su imagen en el ámbito de derechos humanos, requiere cambiar su política migratoria hacia sus vecinos del sur. Tan solo precisa cumplir con el marco normativo nacional e internacional. De esta manera podría demostrar a la comunidad internacional que participa en la crisis de Centroamérica con una política de protección, en lugar de adoptar políticas de disuasión, detención y deportación que violan sus leyes nacionales y compromisos internacionales. México ha dado algunos pasos en este sentido. Recibir solicitantes de asilo en la frontera con Guatemala sin detenerlos, brindar protección humanitaria a población en situación de vulnerabilidad, como solicitantes de asilo, víctimas o testigos de delito, y niños y niñas no acompañados, representa un avance en la aplicación de la ley.

El presente artículo está organizado en ocho capítulos, que buscan dar respuesta a ocho preguntas en torno al tema, así como identificar oportunidades de mejora de la política migratoria y de protección internacional en México. A partir de una exhaustiva revisión de estadísticas, prensa e informes de organizaciones de la sociedad civil de México y Estados Unidos, muestra cuáles y cuántas son las familias migrantes involucradas en la crisis de protección. Explica la postura de México ante esta población en movimiento, cómo está vinculada a la posición de Estados Unidos, y el impacto que tiene sobre las familias en tránsito, detenidas o solicitantes de asilo. Finalmente,

1 Reuters (2017), *U.S. coaxes Mexico into Trump plan to overhaul Central America*, por Gabriel Stargardter, 4 mayo, <http://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-central-america-idUSKBN1800E4>

2 TIME (2017). *Exclusive: Asylum applications in Mexico surge after Trump election win*, por Kevin Lio, 18 abril, <http://time.com/4745785/mexico-asylum-applications-trump-election/>

analiza los avances que se han producido en materia de protección internacional en México y realiza una serie de propuestas para que el gobierno de este país incremente la protección y garantice los derechos de las familias migrantes y refugiadas:

a. Implementar medidas de no detención para familias

De acuerdo con la normativa mexicana, todo niño y niña tienen derecho a la no detención. El Instituto Nacional de Migración (INM) ha interpretado que únicamente los niños y niñas migrantes no acompañados pueden ser derivados a albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) u organizaciones de la sociedad civil (OSC). Sin embargo, los niños y niñas que migran con sus familias también tienen derecho a una alternativa a la detención. Especialmente cuando se trata de solicitantes de asilo, existe la posibilidad de ofrecer alternativas a la detención a todo el conjunto familiar. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha invertido en albergues con espacios específicos para familias. A su vez, OSC han asumido la custodia de familias solicitantes de asilo y las han acogido en sus albergues, a fin de que puedan seguir con su proceso legal fuera de detención. Esta opción se podría explorar más, pero es necesaria una planificación. Conocer el número de personas que viajan en unidades familiares permitirá considerar la infraestructura requerida para poder cumplir con la ley y garantizar el derecho a la no detención a todos los niños y niñas migrantes.

A diferencia del caso de los niños y niñas no acompañados, es más sencillo para el Estado ofrecer alternativas a la detención a familias. Como no tiene tutela sobre ellas, su responsabilidad de manutención es menor, puede bastar con un apoyo económico para una renta y acompañamiento para buscar empleo. Si los miembros adultos trabajan y sostienen a sus familias, la estrategia de detención y deportación incluso resulta poco sustentable y eficiente. Si bien el INM ha autorizado una salida provisional de detención a solicitantes de asilo con un oficio y autorización para trabajar por 45 días, es importante que el INM defina los criterios para la alternativa a la detención y, como indica la ley, otorgue a todos los solicitantes una visa humanitaria, que brinda mayor protección. La liberación de la detención con una visa humanitaria —que permite trabajar— contribuiría a cumplir con la normativa de protección a la infancia, a reducir la situación de vulnerabilidad que enfrentan las familias durante una prolongada detención, a ampliar la garantía de sus derechos, así como a disminuir la carga de las estaciones migratorias.

b. Aumentar alternativas a la detención para niñas y niños acompañados y no acompañados

Las autoridades han realizado un esfuerzo por implementar la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sin embargo, solamente 29% (5 mil 450) de los 17 mil 550 niños, niñas y adolescentes no acompañados puestos a disposición de la autoridad migratoria en 2016 se han beneficiado de alternativas a la detención. Por su parte no conocen los criterios bajo los

que algunos han sido beneficiados, mientras que otros no.³ Es necesario comenzar a publicar estadísticas y documentar estos procedimientos a fin de conocer el nivel de implementación de la Ley o identificar necesidades y diseñar respuestas para mejorar la protección.

c. Aumentar la expedición de *visas humanitarias* de acuerdo con la Ley de Migración

La legislación migratoria también considera la expedición de *visas humanitarias*, entre otros, a solicitantes de asilo, a niños y niñas no acompañados, así como a víctimas y testigos del delito. Sin embargo, el INM ha implementado de forma insuficiente y *ad hoc* este recurso de protección internacional. La expedición de *visas humanitarias* a los haitianos en Tijuana ha demostrado el impacto positivo de este recurso en la protección de los derechos de las personas migrantes. No solamente cuentan con permiso de trabajo, sino que, al estar fuera de la clandestinidad son menos vulnerables frente a la violencia del crimen organizado y extorsiones por parte de las autoridades. A mediano plazo, las *visas humanitarias* podrían contribuir a disuadir el tráfico y la violencia contra las personas migrantes. Todas las familias solicitantes de asilo deberían tener acceso a este tipo de visa durante su proceso.

d. Promover el acceso a la protección internacional y a la justicia para las personas migrantes

El INM debe dar mayor relevancia a sus actividades de gestión para promover la protección de los derechos de las personas migrantes. Entre otras acciones, puede mejorar y ampliar las capacidades de los agentes migratorios para informar a las personas detenidas sobre su derecho a recibir protección frente a violaciones a sus derechos y a solicitar asilo en México, así como para identificar y derivar a las personas con necesidades de protección a las instituciones competentes (como la COMAR, el DIF, la Procuraduría General de la República y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas), y facilitar su acceso a la justicia.

e. Cumplir los compromisos internacionales para fortalecer las capacidades de protección internacional de las familias migrantes y refugiadas

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) debe cumplir los compromisos asumidos por el gobierno de México en la Declaración de Acción de San José de 2016, a fin de incrementar la capacidad del sistema de protección internacional del país. Entre otros, incluye fortalecer la COMAR con el apoyo del ACNUR. Este compromiso involucra ampliar y profesionalizar su equipo, así como mejorar la

3 El resto de los niños y niñas recibió apoyo del DIF en detención. Rodrigo Domínguez-Villegas (2017), Strengthening Mexico's Protection of Central American Unaccompanied Minors in Transit, Migration Policy Institute, Julio, <http://www.migrationpolicy.org/research/strengthening-mexicos-protection-central-american-unaccompanied-minors-transit>

calidad y efectividad del proceso de determinación de la condición de refugiado. De manera específica, la COMAR también requiere asumir un abordaje integral a las familias considerando sus necesidades de protección. Esto significa tomar en cuenta la voz de todos los miembros de una familia durante la entrevista y análisis del caso, sin discriminación por sexo y edad, y garantizar el derecho a la representación legal. Asimismo, esta Comisión debe facilitarles el acceso a *visas humanitarias* y a alternativas a la detención durante el proceso de solicitud de asilo.

Ante las políticas xenófobas de Estados Unidos, México se encuentra en una encrucijada, donde garantizar los derechos de las personas migrantes durante el ejercicio del control migratorio y brindar protección internacional es una carta a su favor. La seguridad ofrecida a las familias del TNC con alternativas a la detención y acceso a protección internacional (refugio, protección complementaria y *visas humanitarias*) contribuye a cinco cuestiones fundamentales:

- Cumplir con la ley, así como con los compromisos internacionales de México.
- Reducir la situación de vulnerabilidad de las familias durante la detención y deportación.
- Disuadir el tráfico y la violencia contra las personas migrantes a través de *visas humanitarias* y medidas de regularización migratoria.
- Aumentar el apoyo internacional a México a la luz de las políticas restrictivas de Estados Unidos.
- Fortalecer la posición de México en su relación bilateral con Estados Unidos.

1.

¿Qué es la crisis de protección?



Foto: María M. Caire/Acervo de Sin Fronteras, IAP
Los países del TNC enfrentan un escalamiento en el nivel de la violencia, con un efecto devastador en niños, niñas y mujeres.

Durante la primavera y el verano de 2014, Estados Unidos se sorprendió con la llegada de miles de familias centroamericanas que solicitaron asilo. A lo largo de los años fiscales 2014-2016, 186 mil miembros de familias, principalmente conformadas por madres con niños, fueron detenidos en la frontera suroeste entre México y Estados Unidos. En reconocimiento a la violencia de la que huyen estas familias, así como niños y niñas no acompañadas, el presidente Obama caracterizó esta situación como una "crisis humanitaria" en junio de 2014.⁴ Si bien muchas de estas familias efectivamente recibieron asilo en Estados Unidos, desde el surgimiento de esta "crisis", el gobierno desarrolló una serie de políticas para disuadir la migración de más familias centroamericanas. México, como país de tránsito, ha participado en este ejercicio disuasivo estadounidense, con un enfoque de seguridad y una escasa utilización de sus mecanismos de protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Además de pobreza generalizada, los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) —El Salvador, Guatemala y Honduras— enfrentan un escalamiento en el nivel de violencia: presencia de bandas y crimen organizado, violencia de género, infantil, familiar y sexual, así como altos índices de feminicidios y homicidios, especialmente entre menores de 20 años de edad.⁵ Las extorsiones y el reclutamiento forzado de niños a los grupos criminales son prácticas extendidas. Informes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), publicados en 2014 y 2015, documentan este escalamiento de la violencia y su efecto devastador en los niños y las mujeres.⁶

El Estado en estos tres países contribuye con el ejercicio de la violencia, ya sea porque la practica, por connivencia, por ineficacia para contenerla o por los altos niveles de impunidad y falta de acceso a la justicia. Las víctimas no sólo no tienen incentivos para denunciar

4 The White House (2014), *Presidential Memorandum Response to the Influx of Unaccompanied Alien Children Across the Southwest Border*, Washington, D.C., 2 de junio, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/02/presidential-memorandum-response-influx-unaccompanied-alien-children-acr>

5 A fines de 2013 se rompió la tregua entre las maras 13 y 18 en El Salvador, lo que incrementó el número de homicidios a 104 por 100 mil habitantes en 2015, el índice más alto en el mundo. American Immigration Council (2016), *Understanding the Central American Refugee Crisis. Why They Are Fleeing and How U.S. Policies are Failing to Deter Them*, Special Report by Jonathan Hiskey, Abby Córdova, Diana Orcés and Mary Fran Malone, febrero, https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/understanding_the_central_american_refugee_crisis.pdf Ver también: Marc Rosenblum e Isabel Ball (2016), *Trends in Unaccompanied Child and Family Migration from Central America*, Migration Policy Institute, enero, <http://www.migrationpolicy.org/research/trends-unaccompanied-child-and-family-migration-central-america> Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y> Lily Folkerts, Daniella Burgi-Palomino y Emma Buckhout (2016), *A Look at the Northern Triangle of Central America in 2016: Sustained Violence and Displacement*, Latin American Working Group, 15 de agosto, <http://www.lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1709-a-look-at-the-northern-triangle-of-central-america-in-2016-sustained-violence-and-displacement>

6 ACNUR (2014), *Children on the Run*, Washington D.C., <http://www.unhcr.org/56fc266f4.html> y ACNUR (2015), *Women on the Run*, <http://www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html>

la violencia, sino que temen represalias si lo hacen. Por lo tanto, el Estado en estos tres países ha fracasado en su responsabilidad de garantizar la seguridad de la población.⁷

Esta violencia ha promovido, en primer lugar, el desplazamiento interno. El porcentaje de personas desplazadas en El Salvador (4.72%) es mayor que en países como Ucrania o Afganistán (3.75 y 3.61%, respectivamente). A su vez, el crecimiento del desplazamiento en Honduras se ha incrementado en una proporción mayor (491.84%) que en Ucrania (159.51%) y Afganistán (45.84%).⁸ Sin embargo, en países como El Salvador, pequeños y con una presencia tan amplia de las bandas criminales a nivel nacional, no es suficiente con cambiar de poblado; la migración internacional es la única forma de escapar la violencia y alcanzar la seguridad.⁹

El ACNUR evalúa que una parte significativa de las personas que sale de los países del TNC tiene necesidades internacionales de protección de acuerdo con la Convención de Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984.¹⁰ Esta agencia estima que para el 30 de junio de 2016 había 137 mil 600 refugiados y solicitantes de asilo del TNC en la región (Estados Unidos, México y Centroamérica).¹¹

Asimismo, no sólo se ha incrementado el número de solicitantes de asilo centroamericanos en Estados Unidos, sino a lo largo de toda la región: mientras que durante 2014 y 2015, 53 mil 360 personas del TNC fueron reconocidas refugiadas en Centroamérica, se estima que más de 79 mil 600 solicitaron asilo en 2016.¹² En México se triplicó el número

7 ACNUR (2015), *Women on the Run*, <http://www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html> Amnistía Internacional (2016), *Home Sweet Home? Honduras, Guatemala and El Salvador's Role in a Deepening Refugee Crisis*, 14 de octubre, <https://www.amnesty.org/en/documents/amr01/4865/2016/en/>

8 Internal Displacement Monitoring Centre (2016), *GRID 2016: Global Report on Internal Displacement*, mayo, <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10449> Los países centroamericanos están realizando esfuerzos para medir a su población desplazada interna. El gobierno de Honduras presentó en 2015 un informe sobre desplazamiento interno donde identifica 174 mil personas desplazadas por razones de violencia e inseguridad entre 2004 y 2014. ACNUR (2015), *Protection and Solutions Strategy for the Northern Triangle of Central America 2016-2018*, 24 de diciembre, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Protection%20and%20Solutions%20Strategy%20for%20the%20Northern%20Triangle%20of%20Central%20America%202016-2018.pdf>

9 Sarnata Reynolds (2015), *"Huir o quedarse, un acto suicida": desplazamiento interno en El Salvador*, Refugees International, Field Report, Washington D.C., 30 de julio, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&tdocid=55c468504>

10 ACNUR (2015), *Protection and Solutions Strategy for the Northern Triangle of Central America 2016-2018*, 24 de diciembre, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Protection%20and%20Solutions%20Strategy%20for%20the%20Northern%20Triangle%20of%20Central%20America%202016-2018.pdf>

11 El principal país de acogida es Estados Unidos, seguido por México, Costa Rica, Belice, Panamá y Nicaragua. ACNUR (2016), *Northern Triangle of Central America Situation*, diciembre, http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/NTCA%20Situation%20-%20December%202016_0.pdf

12 ACNUR (2016), *Respuesta regional a la situación del Triángulo Norte de Centroamérica*, Llamamiento suplementario 2016, Ginebra, junio, www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10665.pdf

de solicitantes entre 2011 y 2014, pero en 2016 esta cifra creció 9 veces cada mes.¹³ Por lo tanto, si en 2015 se presentaron 3 mil 424 solicitudes, en 2016 fueron cerca de 8 mil.¹⁴ Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá también han tenido un incremento de solicitantes de estos países.¹⁵

Se espera que esta tendencia continúe durante 2017. Por ejemplo, México prevé más de 22 mil solicitudes de asilo. Por lo tanto, el ACNUR ha desarrollado una *Estrategia de protección y soluciones para el Triángulo Norte de Centroamérica* basada en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014,¹⁶ a fin de apoyar a las autoridades de los países de origen, tránsito y asilo para crear un sistema robusto de asilo y protección con un enfoque comprensivo y regional.¹⁷

13 Reuters (2016), *Mexico braces for fresh flood of Central American asylum seekers*, por Gabriel Stargardter, 15 de diciembre, <http://www.reuters.com/article/us-mexico-immigration-idUSKBN1442Z0> *El Universal* (2016), *Aumentan solicitudes de centroamericanos para refugio en México*, por Alberto Morales y Juan Arvizu, México, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/09/7/aumentan-solicitudes-de-centroamericanos-para-refugio-en-mexico>

14 COMAR (2016), *COMAR en números 2016*, <http://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-enero-marzo-2016?idiom=es> COMAR (2016), *COMAR en números 2015*, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2015>

15 A nivel internacional, el número de solicitudes de asilo de personas provenientes de los países del TNC se incrementó de 8 mil 52 en 2010 a 29 mil 24 en 2014. UNHCR (2015), *Protection and Solutions Strategy for the Northern Triangle of Central America 2016-2018*, 24 de diciembre, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Protection%20and%20Solutions%20Strategy%20for%20the%20Northern%20Triangle%20of%20Central%20America%202016-2018.pdf>

16 Regional Refugee Instruments Et Related (2014), *Declaración y Plan de Acción de Brasil*, 3 de diciembre, <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>

17 ACNUR (2015), *Protection and Solutions Strategy for the Northern Triangle of Central America 2016-2018*, 24 de diciembre, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Protection%20and%20Solutions%20Strategy%20for%20the%20Northern%20Triangle%20of%20Central%20America%202016-2018.pdf>

2.

¿Quiénes son las familias migrantes involucradas en la crisis de protección?



Foto: Prometeo Lucero
Las mujeres migran ahora con sus hijos e hijas, ya que es la única forma que encuentran para protegerlos contra la violencia.

En primera instancia, se trata de familias regionales; es decir, divididas entre Centroamérica y Estados Unidos, que han estado separadas por un tiempo prolongado. Muchas de las niñas y niños que viajan de forma independiente o migran con parientes buscan reunirse con su madre y/o padre que reside en Estados Unidos, algunos con Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés). La migración de estos niños y niñas, —además de estar íntimamente ligada al proyecto migratorio de sus padres— ha sido estimulada por la violencia de las pandillas, maras y otros grupos del crimen organizado en sus lugares de origen, y que afecta especialmente a los y las más jóvenes.¹⁸ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), luego de dos investigaciones realizadas en 2014 con niños y niñas migrantes provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras, tanto en Estados Unidos como en México, determinó que más de la mitad de ellos tiene necesidades de protección internacional.¹⁹ Tanto por los riesgos que conlleva el viaje cuando lo hacen de forma no acompañada, como por sus derechos de protección internacional y la posibilidad de reunirse con su madre y/o padre en Estados Unidos, la mayor parte de la atención se ha centrado en la migración de estos niños y niñas.²⁰

Asu vez, entre quienes buscan asilo, hay una alta presencia de familias, específicamente conformadas por madres y sus hijos e hijas. En los últimos años, diversas investigaciones sobre maternidad transnacional documentaron que la mayoría de las mujeres migrantes centroamericanas eran madres jóvenes, que vivían sin una pareja, eran el sostén económico de sus familias y contaban con redes y apoyos para migrar. Sin embargo, en el pasado las mujeres migraban sin sus hijos e hijas, quienes se quedaban la mayoría de las veces bajo el cuidado de otra mujer en el lugar de

18 ACNUR (2014), *Children on the Run*, Washington D.C., <http://www.unhcr.org/56fc266f4.html> Elizabeth Kennedy (2014), *No childhood here. Why Central American Children Are Fleeing their Homes*, Washington, D.C., American Immigration Council, http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf Katherine M. Donato y Blake Sisk (2015), "Children's Migration to the United States from Mexico and Central America: Evidence from the Mexican and Latin American Projects", *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3 no. 1, Center for Migration Studies of New York, pp. 58-79.

19 ACNUR (2014) *Children on the Run*, Washington D.C., <http://www.unhcr.org/56fc266f4.html> ACNUR (2014) *Arrancados de raíz*, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828> En este estudio, todos los niños y niñas de Honduras entrevistadas habían sido víctimas o testigos de un crimen violento.

20 Los niños y niñas migrantes no acompañados no pueden ser detenidos en México ni en Estados Unidos, de acuerdo con sus respectivas legislaciones. Por su parte, el gobierno de este último país inició en diciembre de 2014 el Programa para Menores Centroamericanos Refugiados (Central American Minors Refugee/Parole Program), que permite que niños y niñas migrantes no acompañados puedan reunirse con un familiar que resida en ese país. Durante el primer año del programa, 5 mil niños aplicaron para admisión a los Estados Unidos. Ver: Faye Hipsman y Doris Meissner (2015), *In-Country Processing in Central America: A Piece of the Puzzle*, Migration Policy Institute, Washington D.C., agosto, <http://www.migrationpolicy.org/research/country-processing-central-america-piece-puzzle> *US News* (2015), "Salvadoran teens, after years of fearing violence, reunite with parents under US program", por Juliet Linderman, 17 de noviembre, <http://www.usnews.com/news/us/articles/2015/11/17/salvadoran-teens-reunite-with-parents-under-us-program>

origen.²¹ Si hace una década las mujeres del TNC ya se sentían amenazadas por la violencia de las maras, su incremento e intensificación en los últimos años —con un efecto devastador para ellas, niños, niñas y adolescentes— ha provocado que ahora migren junto con sus hijos e hijas, ya que es la única forma que encuentran para protegerlos contra la violencia y el crimen, así como para alcanzar mayores oportunidades de desarrollo.²²

Durante el año fiscal 2015, los oficiales de asilo en Estados Unidos reconocieron que 82% de las mujeres centroamericanas entrevistadas (13 mil 116 de 16 mil 77 casos) eran elegibles para solicitar asilo, ya que presentaron un miedo creíble de persecución.²³ Desde que se desató esta crisis de protección en 2014, la tasa de crecimiento de las familias refugiadas y migrantes en Estados Unidos ha sido mayor incluso que la de niños y niñas no acompañados.²⁴ Sin embargo, las familias enfrentan mayores dificultades durante la detención, ya que tanto

21 Entre otros, ver: Pierrette HondagneuSotelo (2001), *Domestica: Immigrant Workers Cleaning and Caring in the Shadows of Affluence*, University of California Press, Berkeley; Barbara Ehrenreich y Arlie Hochschild (eds.) (2002), *Global Women; Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Holt, Nueva York; Jorge Martínez Pizarro (2003), *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, CEPAL, Santiago de Chile; Leah Schmalzbauer (2004), "Searching for wages and mothering from afar: the case of Honduran transnational families", *Journal of Marriage and Family*, vol. 66, pp. 1317-1331; Patricia Cortés Castellanos (2005), *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*, Programa Regional de Población y Desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), CEPAL, Santiago de Chile, noviembre; Susan Martin (2005), *2004 World Survey on the Role of Women in Development: Women and International Migration*, Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Woman, United Nations, Nueva York; Nicola Piper (2005), *Gender and migration, Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*, septiembre; Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2007), "Women Migrants in Transit and Detention in Mexico", *Migration Information Source*, marzo, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=586> Allison Petrozziello (2011), "Feminised Financial Flows: How Gender Affects Remittances in Honduran-US transnational families", *Gender & Development*, vol. 19, no. 1, marzo, pp. 5367; Heather L. Millman (2013), "Mothering from Afar: Conceptualizing Transnational Motherhood", *Totem: The University of Western Ontario Journal of Anthropology*, vol. 21, 1, article 8; Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, IMUMI, 4ta. Editores, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/05/un-viaje-sin-rastros.pdf>

22 Gabriela Díaz Prieto (2017), *Mujeres que escapan de la violencia en Centroamérica. Aportes para el estudio de la problemática*, México, IMUMI, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2017/09/Situacion-de-Origen-1.pdf> Para su lectura en inglés, ver: <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2017/09/Women-Migrate.pdf>

23 Es decir, las autoridades estadounidenses, después de una entrevista con las mujeres, consideraron que su miedo era creíble, por lo que procedieron al trámite de asilo. ACNUR (2015), *Women on the Run*, <http://www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html>

24 DHS (2016), *United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016, Statement by Secretary Johnson on Southwest Border Security*, 18 de octubre, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016> Ver también: Adam Isaacson (2015), *Latest Border Stats Point to Heavy Child, Family Migration in 2015*, Washington Office on Latin America, 11 de febrero, <https://www.wola.org/analysis/latest-border-stats-point-to-heavy-child-family-migration-in-2015/> Jessica Vaughan (2014), *Border Patrol: Illegal Surge is Mostly Families, Not Unaccompanied Kids*, Center for Immigration Studies, 24 de julio, <http://cis.org/vaughan/border-patrol-illegal-surge-mostly-families-not-unaccompanied-kids>

Estados Unidos como México no reconocen los derechos de no detención para los niños y niñas que migran con su madre y/o padre,²⁵ y las condiciones de detención para las familias son especialmente precarias en México.

25 El Departamento de Homeland Security está en desacuerdo con la decisión de la Corte de Distrito sobre el caso *Flores*, que indica que la no detención de niños y niñas migrantes durante su proceso aplica tanto a los no acompañados, como a aquéllos que llegan junto con su madre y/o padre, por lo que ha apelado la decisión en la Corte. Para la administración, el acuerdo *Flores* sólo aplica a niños y niñas no acompañados. DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security> The Hill (2016), *DHS chief defends child detention*, por Mike Lillis, 8 de marzo, <http://thehill.com/policy/national-security/290316-dhs-chief-defends-child-detention-practices>

3.

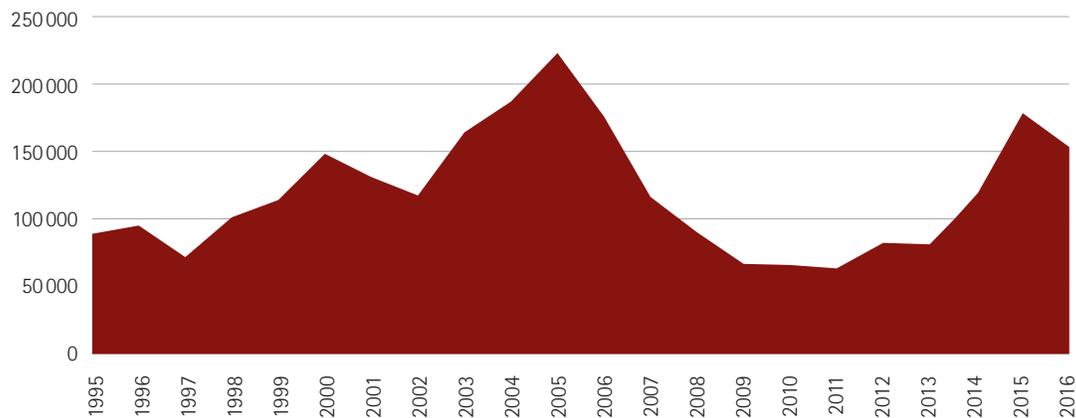
¿Cuántas familias están involucradas en esta crisis de protección?



Foto: IMUMI, AC
En los últimos años, las estadísticas migratorias muestran una mayor presencia de mujeres y niñas acompañadas.

A pesar del crecimiento de la migración centroamericana durante el periodo considerado de "crisis de protección internacional", ésta apenas representa una fracción del número de detenciones²⁶ anuales realizadas por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos desde los años ochenta hasta 2008,²⁷ y las efectuadas por el Instituto Nacional de Migración (INM) hasta 2005. La gráfica 1 muestra el número de eventos de detención de personas del TNC por el INM en el periodo de 1995 a 2016.

Gráfica 1. Número de eventos de detención de personas del TNC por el INM, 1995–2016



Fuente: Elaboración propia con datos del INM y la UPM (1995-2016).

Sin embargo, se ha observado un cambio cualitativo en la composición de estos flujos, el cual permite inferir un crecimiento en la migración de familias compuestas especialmente por madres y sus hijos e hijas; así lo indican diversas fuentes.²⁸

En primer lugar, las estadísticas de detenciones en México muestran una mayor presencia de mujeres en los últimos años.

Por un lado, se multiplicó por cinco el número de detenidas en México entre 2011 y 2016 (de 9

26 El número de eventos de detención es un indicador del flujo de personas en tránsito o movilidad internacional.

27 DHS (2016), *United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016*, Statement by Secretary Johnson on Southwest Border Security, 18 de octubre, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

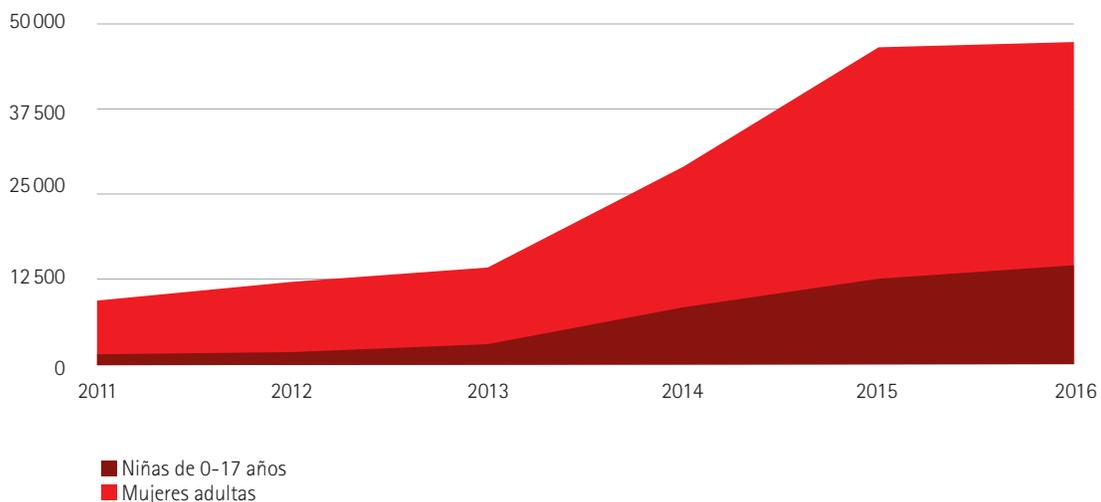
28 Entre otros, ver: *The Guardian* (2015), "US-Mexico border braces for summer migrant surge as children risk lives alone", por Tom Dart, 7 de mayo, <https://www.theguardian.com/world/2015/may/07/border-immigration-child-migrants> Victoria Rietig y Rodrigo Domínguez Villegas (2015), *Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle. A Statistical and Socioeconomic Profile*, Washington D.C., Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/research/migrants-deported-united-states-and-mexico-northern-triangle-statistical-and-socioeconomic> Ana Ortega (2015), "La migración de mujeres hondureñas y la crisis de cuidados", *Nueva Sociedad*, no. 256, marzo-abril, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14.pdf> Ernesto Rodríguez Chávez (2016), *Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias*, CANAMID Policy Brief Series, PB14, CIESAS, Guadalajara.

mil 160 a 47 mil 383 mujeres) cuando el de hombres ascendió 146%. Por otro lado, se incrementó la participación porcentual de las mujeres en los flujos migratorios: pasaron de conformar 14% del total del número de eventos de detención en 2011, a 25% en 2016. Por su parte, las estadísticas de la Patrulla Fronteriza indican la misma tendencia: las mujeres constituyeron 37% de las personas del TNC aprehendidas en 2015.²⁹

En segundo lugar, se incrementó con mayor intensidad la presencia de las niñas y adolescentes que la de las mujeres adultas.

El aumento de las mujeres en los eventos de detención varía de acuerdo con la edad. Mientras que la participación de las adultas se cuadruplicó entre 2011 y 2016, la de niñas se multiplicó 14 veces en el periodo.³⁰ La gráfica 2 muestra la presencia femenina en los eventos de detención del INM entre 2011 y 2016, desagregada por grupos de edad. La gráfica evidencia el aumento en las detenciones de niñas y adultas durante 2014 y 2015. En 2016, el número de niñas detenidas continuó incrementando, mientras que el de adultas se mantuvo ligeramente inferior a los niveles de 2015.

Gráfica 2. Número de eventos de mujeres presentadas ante la autoridad migratoria mexicana, por grupos de edad, 2011-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de UPM (2011-2016).

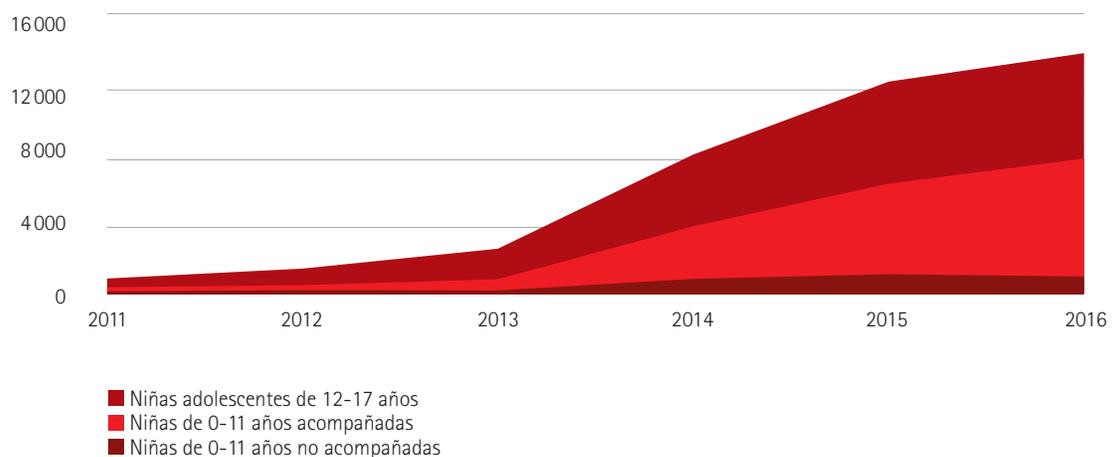
29 Datos no publicados de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos zona suroeste, citados por Ernesto Rodríguez Chávez (2016), *Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias*, CANAMID Policy Brief Series, PB14, CIESAS, Guadalajara.

30 UPM (2016), *Boletín estadístico anual, Extranjeros alojados y devueltos, Cuadro 3.1.3. Eventos de extranjeros alojados en estaciones migratorias, según grupos de edad, condición de viaje y sexo para los años 2011-2016*, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

En tercer lugar, predominó la presencia de niñas pequeñas que migraban de forma acompañada.

La participación de las niñas en los flujos también está condicionada tanto por su edad como por su condición de viaje, es decir, si migran de forma acompañada o no. Si antes de 2014 en las estadísticas de detención predominaban las adolescentes entre 12 y 17 años sobre las niñas pequeñas, para 2016 la tendencia se había revertido. En ese año se produjeron 8 mil 20 eventos de detención de niñas entre 0 y 11 años de edad y 6 mil 267 adolescentes entre 12 y 17 años. A su vez, se observa que el mayor incremento se dio entre las de 0 a 11 años que viajan acompañadas, cuya presencia se multiplicó 9.5 veces entre 2013 y 2016 (de 747 a 7 mil 107). Estos elementos contribuyen a inferir un crecimiento de la migración de familias compuestas por madres y sus hijos e hijas. La gráfica 3 muestra el número de eventos de niñas detenidas y/o presentadas ante el INM, por grupos de edad y condición de viaje.

Gráfica 3. Número de eventos de niñas presentadas ante la autoridad migratoria mexicana, por grupos de edad y condición de viaje, 2011-2016



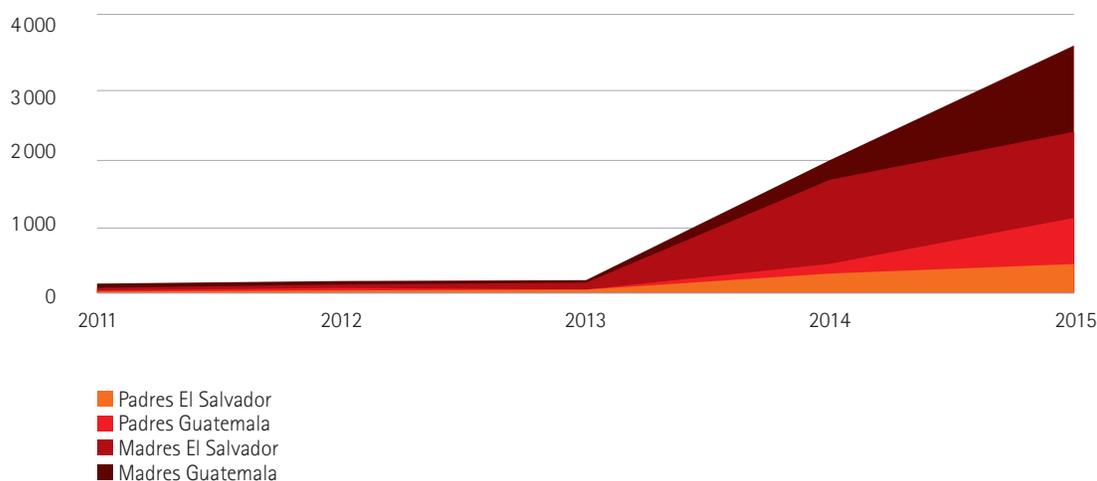
Fuente: Elaboración propia a partir de UPM (2011-2016).

En cuarto lugar, más madres que padres del TNC migraron con hijos e hijas menores de 15 años.

La EMIF Sur presenta información sobre madres que realizan el tránsito por México junto con sus hijas e hijos, a partir de sus encuestas a personas devueltas por autoridades mexicanas al volver a su país de origen. La gráfica 4 muestra el crecimiento en el número de padres y

—especialmente— madres del TNC que migraron con sus hijas e hijos menores de 15 años de edad durante el periodo 2011–2015.³¹

Gráfica 4. Número de madres y padres de El Salvador y Guatemala que migraron con sus hijos e hijas menores de 15 años de edad y fueron devueltos por autoridades mexicanas, 2011–2015



Fuente: Elaboración propia a partir de COLEF et al. (2016), EMIF Sur, Flujo de devueltos por autoridades mexicanas a El Salvador y Guatemala, 2011–2015, México.

En quinto lugar, las estadísticas estadounidenses muestran un crecimiento récord en la detención de familias en el año fiscal 2016.³²

Entre 2013 y 2016 se quintuplicó el número de personas que migraban en unidades familiares y fueron detenidas por la Patrulla Fronteriza (de 14 mil 855 a 77 mil

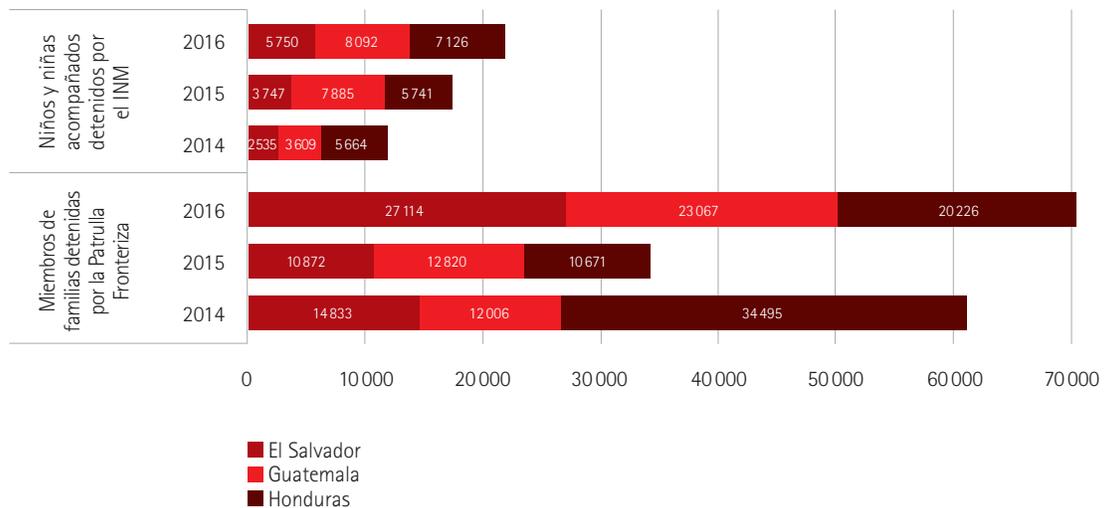
31 La Emif Sur es una encuesta de flujos cuya unidad de análisis son los desplazamientos de la población migrante. Por lo tanto, capta el número de desplazamientos que un grupo de personas realiza en una misma dirección y no es igual al de personas que forman este grupo. La población entrevistada en la Emif Sur son los individuos mayores de 15 años o más de edad que han sido detenidos y devueltos por las autoridades mexicanas a su país de nacimiento. Es ahí donde se aplica la encuesta. Para esta investigación se utilizaron los siguientes criterios de selección para definir la población de estudio: aquellos eventos de devolución cuyo país de origen fuera Guatemala, Honduras y El Salvador; que hubieran cruzado a Estados Unidos en el periodo 2011–2015 y que se encontraran en las bases de datos de los mismos años de devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses; que hubieran entrado a Estados Unidos sin un documento migratorio que acreditara su estancia en el país; y que hubieran transitado el territorio mexicano vía terrestre hasta internarse en Estados Unidos. Debido a que se detectaron problemas con las encuestas aplicadas en Honduras, se optó por no incluir los datos de ese país.

32 El año fiscal estadounidense corre de septiembre a octubre. Es decir, el periodo analizado en este caso comenzó el 1 de septiembre de 2012 y concluyó el 31 de octubre de 2016.

647).³³ En contraste, el número de niños no acompañados tuvo un aumento menor (54%), mientras que el de individuos detenidos incluso decreció 25% en el periodo.

Hasta ahora, las estadísticas elaboradas por la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación no presentan la información de eventos de detención y devolución desagregada por unidades familiares, por lo que no permiten una comparación con las estadísticas del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos.³⁴ Considerando esta situación, la gráfica 5 presenta, por un lado, el número de detenciones por el INM de niños y niñas del TNC que migraban de forma acompañada y, por otro, el de personas detenidas por la Patrulla Fronteriza que viajaban en unidades familiares. La información está desagregada por nacionalidades, lo que permite observar variaciones en los flujos en los distintos años del periodo 2014–2016.

Gráfica 5. Eventos de detención por la Patrulla Fronteriza de miembros de familias del TNC y eventos de detención por el INM de niños y niñas del TNC que migraban acompañados, 2014–2016



Fuente: Elaboración propia a partir de CBP (2014)³⁵, DHS (2016) y UPM (2014–2016).

33 Los miembros de unidades familiares son el número de niños, padres, madres o tutores detenidos juntos. DHS (2016), *United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016*, Statement by Secretary Johnson on Southwest Border Security, 18 de octubre, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>. Hay que tener en cuenta que OSC de Estados Unidos han denunciado que el Departamento de Seguridad Nacional no cuenta con una política que defina lo que constituye una familia o una documentación rastreable de los vínculos familiares. Women's Refugee Commission, Lutheran Immigration and Refugee Service y Kids In Need of Defense (2017), *Betraying Family Values: How Immigration Policy at the United States Border is Separating Families*, Estados Unidos, 10 de enero, <http://reliefweb.int/report/united-states-america/betraying-family-values-how-immigration-policy-united-states-border>

34 Las estadísticas en México están desagregadas por otras categorías, como nacionalidad, grupos de edad y condición de viaje (indican si las personas entre 0 y 17 años de edad viajan de manera acompañada o no). Es importante precisar que solamente se presenta la información desagregada por todas estas variables de forma conjunta a partir de 2014 para niños entre 0 y 17 años de edad.
35 Customs and Border Patrol (CBP) (2014), *U.S. Border Patrol Southwest Border Family Unit and UAC Apprehensions (FY2013–FY2014)*, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14.pdf>

Al no contar a miembros de unidades familiares, en las estadísticas mexicanas quedan dudas respecto de las identidades de las personas que viajan con los menores que viajan de forma acompañada. De acuerdo con las leyes de Migración y General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la persona que acompaña a un menor puede ser un familiar consanguíneo mayor de edad o quien tenga su representación legal.³⁶ Sin embargo, actualmente las bases de datos del INM no permiten identificar un núcleo familiar o relación de parentesco entre las personas migrantes detenidas, por lo que la UPM trabaja en elaborar una variable que permita reconocer este vínculo.³⁷ Esta variable es fundamental, más allá del desarrollo de mejores estadísticas, para generar políticas de atención a grupos familiares con necesidades de protección ya sea internacional o frente a violaciones a derechos humanos.

36 El artículo 3 de la Ley de Migración define la mayoría de los conceptos referidos en la Ley. Sin embargo, no provee una definición de familia migrante para fines estadísticos y de protección migratoria. En oposición, define a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado como toda persona menor de 18 años de edad que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañada de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación. El artículo 170 del Reglamento de la Ley de Migración indica las cuestiones que se tomarán en cuenta para determinar si un niño, niña o adolescente migrante extranjero se encuentra acompañado. La redacción del artículo permite inferir que este Reglamento parte del hecho de que todo niño, niña o adolescente extranjero es no acompañado hasta mostrar lo siguiente: la documentación que aporte el adulto que lo acompaña que permita acreditar el vínculo familiar o que tiene su tutela, custodia o representación legal, las manifestaciones de la niña o niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, o la información que aporte el consulado del país de la nacionalidad o residencia de la niña o niño o adolescente migrante extranjero no acompañado. Por su parte, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes provee una definición de familia de origen, a la que define como aquella compuesta por titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes niñas, niños y adolescentes tienen parentesco ascendente hasta segundo grado. A la familia extensa o ampliada la define como aquella compuesta por los ascendentes de niñas, niños y adolescentes en línea recta sin limitación de grado, y los colaterales hasta el cuarto grado.

37 Correo electrónico de Graciela Martínez Caballero, directora de Estadística de la UPM, a Gretchen Kuhner, directora de IMUMI, 11 de julio de 2016.

4.

¿Cómo ha respondido Estados Unidos a la crisis?



Foto: Prometeo Lucero

Las políticas migratorias de la administración Trump han impedido el acceso a familias solicitantes de asilo, quienes permanecen en la frontera entre México y EUA.

El exsecretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés), Jeh C. Johnson, declaró en octubre de 2016 que tanto los niños y niñas migrantes no acompañados como las familias presentaban nuevos desafíos al sistema de inmigración estadounidense.³⁸ En lugar de una acción regional para otorgar asilo, tan pronto como comenzaron a llegar las familias centroamericanas en junio de 2014, Estados Unidos desplegó una política migratoria dispuesta a arrancar este flujo de raíz. Sus esfuerzos no han tenido los resultados esperados. Por el contrario, ha aumentado el crimen organizado y el tráfico de personas, así como la violencia contra las personas migrantes, la mayoría con necesidades de protección internacional.

Cooperación para promover el desarrollo de Centroamérica

En primer lugar, ante la llegada masiva de familias centroamericanas, Estados Unidos consideró interés de seguridad nacional el desarrollo de una estrategia de compromiso con esa región.³⁹ Por lo tanto, decidió apoyar la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte de Centroamérica.⁴⁰ Durante el año fiscal 2014, otorgó a la región 305 millones de dólares, en 2015 brindó 560 millones y para el año fiscal 2016 se anunciaron 750 millones de dólares más. Parte de estos últimos recursos se condicionaron a que los gobiernos centroamericanos informaran a sus ciudadanos de los peligros del viaje y del cruce de la frontera con Estados Unidos, combatieran el tráfico y la trata, mejoraran la seguridad fronteriza, y facilitaran la repatriación y reintegración de los migrantes irregulares.⁴¹ Diversas organizaciones han cuestionado los alcances y costos de este esfuerzo.⁴²

Mayor seguridad fronteriza

En segundo lugar, Estados Unidos reforzó su seguridad fronteriza. A inicios de 2015 lanzó el Plan de Campaña para la Gestión de la Frontera Estados Unidos-México (*Southern Border and Approaches Campaign Plan*), que combina de forma estratégica tanto los activos como el personal de la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), y los Servicios de Inmigración y la Guarda Costera para proteger de manera más eficiente la frontera con México. A su vez, se mejoró la tecnología y se incrementaron las

38 DHS (2016), *Statement by Secretary Johnson on Southwest Border Security*, 17 de octubre, <https://www.dhs.gov/news/2016/10/17/statement-secretary-johnson-southwest-border-security>

39 The Whitehouse (2014), *US Strategy for Engagement in Central America*, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/central_america_strategy.pdf

40 Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras (2014), *Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle: A Road Map. Regional Plan Prepared by El Salvador, Guatemala and Honduras*, septiembre, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224238>

41 The White House (2016), *Fact Sheet: The United States and Central America: Honoring Our Commitments*, 14 de enero, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/15/fact-sheet-united-states-and-central-america-honoring-our-commitments>

42 Entre otros, ver: WOLA (2015), *U.S. Increases Central America Aid, But It's No Blank Check*, por Adriana Beltrán, 22 de diciembre, <https://www.wola.org/analysis/us-increases-central-america-aid-but-its-no-blank-check/> Council on Hemispheric Affairs (2016), *The Alliance for Prosperity Plan: A Failed Effort for Stemming Migration*, por Laura Lesue, 1 de agosto, <http://www.coha.org/the-alliance-for-prosperity-plan-a-failed-effort-for-stemming-migration/>

capacidades de vigilancia de la Patrulla Fronteriza.⁴³ El propio DHS ha reconocido que la seguridad fronteriza no es suficiente para contener los factores de expulsión de Centroamérica, por lo que ha recurrido a las diversas estrategias aquí presentadas.⁴⁴

Disuasión de la migración y solicitudes de asilo mediante campañas publicitarias y recrudescimiento de las políticas migratorias

En tercer lugar, Estados Unidos buscó disuadir la migración —y solicitudes de asilo— a través de una fuerte campaña publicitaria y mediática,⁴⁵ así como por crudas políticas migratorias. Desde 2014, se comprometió con otros gobiernos de la región para realizar campañas públicas sobre los peligros del viaje a través de México y convencer a los padres de no enviar a sus hijos a Estados Unidos.⁴⁶ El propio DHS se involucró en expandir estos mensajes, así como en resaltar las operaciones de control migratorio.⁴⁷

Entre las políticas de recrudescimiento de control migratorio que Estados Unidos implementó para disuadir a otros centroamericanos de viajar hacia ese país destacan las siguientes:⁴⁸

- **Deportaciones.** Se deportó a los migrantes centroamericanos llegados después de enero de 2014 con eficiencia. Desde la crisis y hasta diciembre de 2015, en promedio salieron 14 vuelos a la semana, la mayoría con adultos solos.⁴⁹ En 2014 fueron deportadas 122 mil personas al TNC y en 2015, 75 mil 800.⁵⁰ Muchas de ellas, lejos de ser una amenaza a la seguridad nacional estadounidense, corrían peligro al ser devueltas a su país de origen. Una investigación de la Universidad de California en Santa Bárbara y San Diego identificó

43 DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security>

44 El Secretario Johnson incluso hizo referencia a que un muro no puede prevenir la migración irregular en su discurso del 17 de octubre de 2016. DHS (2016), *Statement by Secretary Johnson on Southwest Border Security*, 17 de octubre, <https://www.dhs.gov/news/2016/10/17/statement-secretary-johnson-southwest-border-security>

45 *The Washington Post* (2014), "Obama calls for 'aggressive deterrence strategy' for border crossers", por David Nakamura, 30 de junio, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2014/06/30/obama-calls-for-aggressive-deterrence-strategy-for-border-crossers/?utm_term=.3215ea69896b

46 Emma Buckhout (2016), *Time to Reprioritize: Four False Assumptions in the Administration's Response to the Central American Refugee Crisis*, Latin America Working Group, 20 de junio, <http://www.lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1674-time-to-reprioritize-four-false-assumptions-in-the-administrations-response-to-the-central-american-refugee-crisis>

47 DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security>

48 *The New York Times* (2016), "Low-Priority Immigrants Still Swept Up in Net of Deportation", por Julia Preston, 24 de junio, <http://www.nytimes.com/2016/06/25/us/low-priority-immigrants-still-swept-up-in-net-of-deportation.html>

49 DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security>

50 Victoria Rietig y Rodrigo Domínguez Villegas (2015), *Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle. A Statistical and Socioeconomic Profile*, Washington D.C., Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/research/migrants-deported-united-states-and-mexico-northern-triangle-statistical-and-socioeconomic>

que, entre enero de 2014 y octubre de 2015, los medios locales reportaron 83 personas asesinadas tras su deportación desde Estados Unidos o México.⁵¹

- **Redadas.** A lo largo de 2016 se ejecutaron redadas específicamente dirigidas contra familias que llegaron a Estados Unidos después del 1 de enero de 2014, así como contra niños y niñas que viajaron de forma no acompañada y que durante la espera de su proceso cumplieron la mayoría de edad.⁵² Las redadas se implementaron a nivel nacional, las efectuó el ICE, que detuvo a madres con hijos en sus casas, el trabajo o el camino a la escuela. Las llevó a centros de residencia temporal para familias de esa agencia, donde esperaron antes de abordar el avión de vuelta a sus países de origen.⁵³ La mayoría de estas familias fueron arrestadas en los estados de Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia y Texas, donde las cortes locales de inmigración presentan las tasas de reconocimiento de asilo más bajas. Por un lado, se han denunciado las conductas agresivas e inapropiadas del ICE durante las redadas. Por otro, se ha negado el debido proceso y la oportunidad de solicitar asilo o protección legal a muchas familias que enfrentaban peligros importantes al ser deportadas.⁵⁴ El DHS buscaba que estas acciones disuadieran a nuevas familias centroamericanas de viajar a Estados Unidos.⁵⁵
- **Detención de familias.** De acuerdo con la interpretación del DHS sobre el *acuerdo Flores* (1997), únicamente los niños y niñas que migran de forma no acompañada están exentos de ser alojados en centros de detención durante su proceso.⁵⁶ Por lo tanto, ante

51 Investigación a cargo de Elizabeth Kennedy, citada por *The Nation* (2016), "Meet the Central American Women the United States Is Detaining and Deporting", por Emily Gogolak, 26 de diciembre, <https://www.thenation.com/article/meet-the-central-american-women-the-united-states-is-detaining-and-deporting/>

52 DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security> DHS (2016), *Statement by Secretary Johnson on Southwest Border Security*, 17 de octubre, <https://www.dhs.gov/news/2016/10/17/statement-secretary-johnson-southwest-border-security>

53 Reuters (2016), "Exclusive: US plans new wave of immigrant deportation raids", by Julia Edwards, 12 de mayo, <http://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-deportation-exclusive-idUSKCN0Y32J1> Reuters (2016), *US Immigration officials planning 30-day 'surge' of arrests to deport families*, 12 de mayo, <http://theguardian.com/us-news/2016/may/12/us-immigration-officials-deportation-surge-arrests> Los Angeles Times (2016), "Obama administration plans new raids that would deport Central American children", 12 de mayo, <http://www.latimes.com/politics/la-na-immigration-raids-20160512-snap-story.html> *Democracy Now* (2016), "ICE to Launch Raids Targeting Central American Mothers and Children", 13 de mayo, http://www.democracynow.org/2016/5/13/headlines/ice_to_launch_raids_targeting_central_american_mother_and_children

54 AILA (2016), *AILA Doc no 16061599, CARA Shares Update on Recent ICE Actions Targeting Central American Families*, 14 de junio, <http://www.aila.org/infonet/cara-recent-ice-actions-targeting-central-amer> Emma Buckhout (2016), *Time to Reprioritize: Four False Assumptions in the Administration's Response to the Central American Refugee Crisis*, Latin America Working Group, 20 de junio, <http://www.lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1674-time-to-reprioritize-four-false-assumptions-in-the-administrations-response-to-the-central-american-refugee-crisis>

55 DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security>

56 Los niños y niñas migrantes no acompañados deben ser transferidos a la custodia de parientes o de un programa especial. DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security> The Hill (2016), *DHS chief defends child detention*, por Mike Lillis, 8 de marzo, <http://thehill.com/policy/national-security/290316-dhs-chief-defends-child-detention-practices> Lutheran Immigration and Refugee Service (s/f), *Flores Settlement Agreement and DHS Custody*, <http://lirs.org/wp-content/uploads/2014/12/Flores-Family-Detention-Backgrounder-LIRS-WRC-KIND-FINAL1.pdf>

la llegada de miles de familias, el DHS abrió tres albergues/centros de detención en Texas y Pensilvania. En Texas son operados por compañías privadas de prisiones, por lo que tienen un funcionamiento carcelario.⁵⁷ El ICE paga en promedio 342.73 dólares diarios por persona detenida.⁵⁸

Asimismo, se incrementó el tiempo de detención de las mujeres con sus hijos mientras esperaban las audiencias sobre sus solicitudes de asilo, en lugar de dejarlas salir bajo fianza. Es preciso indicar que cuando se permiten estas fianzas, suelen ser demasiado caras (7 mil 500 dólares), por lo que los abogados migratorios las han apodado como "la sanción materna" (*the mommy penalty*).⁵⁹ Una vez fuera, algunas familias se reúnen con parientes, otras van a albergues para refugiados liberados de detención, como Casa Raíces, en San Antonio. En esos casos, aun mientras esperan la resolución de sus casos, las mujeres reciben permiso de trabajo y número de seguridad social, mientras que sus hijos e hijas pueden ir a la escuela.⁶⁰

Se ha documentado la separación de familias durante la detención. En muchas ocasiones los padres, sin sus esposas e hijos, son enviados a centros de detención de adultos, mientras el resto de la familia es llevada a facilidades de detención familiar. También se ha evidenciado la separación de madres e hijos, que son registrados como no acompañados. Esto impide la comunicación, por lo que complica a las familias ganar sus solicitudes de asilo.⁶¹ De acuerdo con la petición para una audiencia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de diversas organizaciones de la sociedad civil en México y Estados Unidos, en este último "no existe una política que defina lo que constituye una familia, no hay documentación de los lazos familiares, ni un requisito para documentar todos los incidentes de separación familiar".⁶²

57 *The Nation* (2016), "Meet the Central American Women the United States Is Detaining and Deporting", por Emily Gogolak, 26 de diciembre, <https://www.thenation.com/article/meet-the-central-american-women-the-united-states-is-detaining-and-deporting/>

58 CNN (2016), *Families crossing the border: 'We are not criminals'*, por Claudia Morales, 2 de noviembre, <http://edition.cnn.com/2016/11/02/us/family-immigration-detention-centers/>

59 *VICE News* (2015), "Escaping Into Prison: The Battle Over Immigrant Mothers and Children Detained by the US", por Meredith Hoffman, 5 de marzo, <https://news.vice.com/article/escaping-into-prison-the-battle-over-immigrant-mothers-and-children-detained-by-the-us>

60 CNN (2016), "Families crossing the border: 'We are not criminals'", por Claudia Morales, 2 de noviembre, <http://edition.cnn.com/2016/11/02/us/family-immigration-detention-centers/>

61 American Immigration Council (2016), *Divided by Detention: Asylum-Seeking Families' Experiences of Separation*, por Leigh Barrick, 31 de agosto, <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/divided-by-detention-asylum-seeking-families-experience-of-separation>

62 ACLU, AIC, AILA, HRF, Innovation Law Lab, IMUMI, Jesuit Conference of Canada and the United States, Kino Border Initiative, LAWG, LIRS, PennLaw, University of Texas School of Law, WOLA y WRC (2017), *Request for a thematic hearing on measures taken by or at the request of the United States that impede access to asylum in the United States and interfere with the right to family life and other core human rights protections*, dirigida a la CIDH a través de su portal de solicitudes (161 POS), 15 de enero, <https://www.womensrefugeecommission.org/rights/gbv/resources/1420-measures-taken-to-impede-access-to-asylum-interfere-with-right-to-family-life-and-other-human-rights>

Bajo el supuesto de que la detención era una "herramienta crítica" para valorar si las solicitudes de asilo de estas familias eran legítimas, se buscaba enviar un mensaje para disuadir nueva migración.⁶³ Sin embargo, la detención generalizada con este propósito es ilegal.⁶⁴ Además, los periodos largos de detención han tenido un impacto dramático en las familias. Las huelgas de hambre realizadas por las madres detenidas en el centro Karnes, los argumentos de la sociedad civil estadounidense sobre lo inapropiado de estos centros para albergar a madres con niños pequeños,⁶⁵ la Decisión de la Corte de Distrito sobre el *acuerdo Flores*⁶⁶ y la Orden de la Corte Federal que requirió al ICE dejar de detener familias con el propósito de disuadir futuros migrantes,⁶⁷ motivaron mejoras en los centros y detenciones más cortas.⁶⁸ Sin embargo, los centros de detención de familias siguen en funcionamiento.

En lugar de detener y deportar a madres y sus hijos e hijas, se ha sugerido al gobierno de Estados Unidos que les provea abogados para sus audiencias. No solamente sería más

63 *The New York Times* (2014), "Detention Center Presented as Deterrent to Border Crossings, por Julia Preston, 15 de diciembre, <http://www.nytimes.com/2014/12/16/us/homeland-security-chief-opens-largest-immigration-detention-center-in-us.html?action=click&contentCollection=Magazine&module=RelatedCoverage®ion=Marginalie&pgtype=article> DHS (2015), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Family Residential Centers*, 24 de junio, <https://www.dhs.gov/news/2015/06/24/statement-secretary-jeh-c-johnson-family-residential-centers> The Hill (2016), *DHS chief defends child detention*, por Mike Lillis, 29 de marzo, <http://thehill.com/policy/national-security/290316-dhs-chief-defends-child-detention-practices> The Hill (2016), *'Expedited Removal' process as cold as ICE: Response to Jeh Johnson*, por Lauren Gilbert, 12 de agosto, <http://thehill.com/blogs/congress-blog/homeland-security/291274-expedited-removal-process-as-cold-as-ice-response-to>

64 Women's Refugee Commission (2017), *10 formas en que la Orden Ejecutiva del presidente Trump afectará a las mujeres y a los niños que buscan protección del gobierno de los Estados Unidos*, 7 de febrero, <https://www.womensrefugeecommission.org/rights/gbv/resources/1422-10-things-to-know-about-how-trump-s-executive-order-will-harm-women-children-seeking-protection>

65 *The New York Times* (2015), "The shame of America's family detention camps", por Wil S. Hulton, 4 de febrero, <http://nytimes.com/2015/02/08/magazine/the-shame-of-americas-family-detention-camps.html?action=click&contentCollection=U.S.&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article> *The Guardian* (2016), "All eyes on Texas immigration facilities in struggle to house Central Americans", por Tom Dart, 11 de febrero, <http://www.theguardian.com/us-news/2016/feb/11/us-immigration-central-america-texas-pennsylvania> *The New York Times* (2016), "Hope and Despair as Families Languish in Texas Immigration Centers", por Julia Preston, 14 de junio, <http://www.nytimes.com/2015/06/15/us/texas-detention-center-takes-toll-on-immigrants-languishing-there.html>

66 *The New York Times* (2015), "Judge Orders Release of Immigrant Children Detained by U.S.", por Julia Preston, 25 de julio, <http://www.nytimes.com/2015/07/26/us/detained-immigrant-children-judge-dolly-gee-ruling.html> *The New York Times* (2016), "Mr. Obama's Dubious Detention Centers", por el Consejo Editorial, 18 de julio, <https://www.nytimes.com/2016/07/18/opinion/mr-obamas-dubious-detention-centers.html?mcubz=0>

67 *VICE News* (2015), "Escaping Into Prison: The Battle Over Immigrant Mothers and Children Detained by the US", por Meredith Hoffman, 5 de marzo, <https://news.vice.com/article/escaping-into-prison-the-battle-over-immigrant-mothers-and-children-detained-by-the-us>

68 DHS (2015), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Family Residential Centers*, 24 de junio, <https://www.dhs.gov/news/2015/06/24/statement-secretary-jeh-c-johnson-family-residential-centers> *The New York Times* (2015), "Swift Release for Detained Migrants", por el Consejo Editorial, 4 de julio, http://www.nytimes.com/2015/07/05/opinion/sunday/swift-release-for-detained-migrants.html?_r=0

redituable, sino más humanitario.⁶⁹ De acuerdo con una investigación de la Universidad de Siracusa, la posibilidad de que una madre con hijos sea deportada se reduce 14 veces si cuenta con representación legal.⁷⁰

- **Apoyo al control migratorio en México.** A partir de 2013, el gobierno de Estados Unidos ha provisto fondos a México para fortalecer su frontera sur mediante la Iniciativa Mérida (24 millones de dólares).⁷¹ Con ello ha buscado reducir el flujo de llegada de familias migrantes a su país, así como transmitir un mensaje de los peligros del viaje que desincentive la migración hacia el Norte.⁷²

El expresidente Obama declaró su satisfacción con las importantes medidas implementadas por el gobierno de México para interceptar el flujo de personas migrantes con destino a Estados Unidos, especialmente el de niños no acompañados.⁷³ Por lo tanto, el 4 de enero de 2016, el exsecretario Johnson anunció la expansión de su cooperación con México para enfrentar la migración irregular desde su frontera sur.⁷⁴ A su vez, uno de los indicadores de éxito de la Iniciativa Mérida considerados por el Congreso estadounidense para acordar

69 *The New York Times* (2016), "Migrant Children Deserve a Voice in Court", por el Consejo Editorial, 8 de marzo, <http://www.nytimes.com/2016/03/08/opinion/migrant-children-deserve-a-voice-in-court.html> *The New York Times* (2016), "Mr. Obama's Dubious Detention Centers", por el Consejo Editorial, 18 de julio, <https://www.nytimes.com/2016/07/18/opinion/mr-obamas-dubious-detention-centers.html?mcubz=0>

70 Estadísticas de la base de datos Transactional Records Access Clearinghouse de la Universidad de Syracuse, citado por *The Nation* (2016), "Meet the Central American Women the United States Is Detaining an Deporting", por Emily Gogolak, 26 de diciembre, <https://www.thenation.com/article/meet-the-central-american-women-the-united-states-is-detaining-and-deporting/>

71 La Iniciativa Mérida comprende más de 3 billones de dólares desde su implementación en 2008. Se han otorgado 24 millones de dólares en equipo para operativos móviles de revisión migratoria y capacitaciones a oficiales del INM. Christopher Wilson y Pedro Valenzuela (2014), *Mexico's Southern Border Strategy: Programa Frontera Sur*, Washington, D.C., Wilson Center, 11 de julio, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Mexico_Southern_Border_Strategy.pdf Clare Ribando Seelke (2015), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Report IF10215, Congressional Research Service, Washington DC, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc806885/m2/1/high_res_d/IF10215_2015Apr29.pdf Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea (2015), *U.S. Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington D.C., <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf> *The New York Times* (2016), "A Tale of Two Migration Flows", por el Consejo Editorial, 1 de agosto, http://www.nytimes.com/2016/08/01/opinion/a-tale-of-two-migration-flows.html?smid=fb-share&t_r=0 Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea (2017), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 18 de enero, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

72 Clare Ribando Seelke (2016), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Congressional Research Service, 9 de marzo, http://www.centerforhumanrights.org/PFS_Petition/Ex18_CRS_PFS_Report030916.pdf

73 DHS (2014), *Statement by Secretary Johnson About the Situation Along the Southwest Border*, 8 de septiembre, <https://www.dhs.gov/news/2014/09/08/statement-secretary-johnson-about-situation-along-southwest-border> The White House (2015), *Remarks by President Obama and President Peña Nieto after Bilateral Meeting*, 6 de enero, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/06/remarks-president-obama-and-president-pe-nieto-after-bilateral-meeting>

74 DHS (2016), *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, <https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security>

el presupuesto para 2017 —se esperaba una asignación de 75 millones de dólares para continuar esta tarea— fueron las más de 150 mil personas migrantes detenidas por México durante 2015 y 2016.⁷⁵

Ante esta situación, un grupo de organizaciones en México y Estados Unidos sometió en abril de 2016 a la CIDH una petición de medidas respecto de las violaciones sistemáticas al derecho internacional realizadas por ambos países en su campaña para detener y deportar personas que huyen de la violencia en Centroamérica.⁷⁶ México podría cambiar el curso de esta tendencia y promover la protección internacional de estas personas.

Los resultados alcanzados por estas políticas de control migratorio, tanto en Estados Unidos como en México, son dos: por un lado, se ha registrado un aumento del crimen organizado, el tráfico y la violencia contra las personas migrantes a lo largo de su viaje. Por otro, se ha impedido a muchas personas con necesidades de protección alcanzar seguridad.⁷⁷

Otorgar asilo y refugio

Finalmente, la última estrategia que ha implementado Estados Unidos para atender esta situación es la más afortunada: otorgar asilo y refugio. Por ejemplo, durante 2015, 5 mil 671 personas del TNC recibieron asilo en Estados Unidos, algunas familias después de largos periodos de detención. Constituyeron 21.7% del total de asilados en ese país. A su vez, Estados Unidos recibe a personas que han sido reconocidas como refugiadas en diversos lugares del mundo. A pesar de la situación de violencia en el TNC, pocas personas de la región con estatus de refugiado han sido reasentadas en Estados Unidos.⁷⁸

En diciembre de 2014 se estableció el Programa de Menores Centroamericanos a fin de que los niños y niñas del TNC, hijos de residentes documentados en Estados Unidos, que

75 Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea (2017), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 18 de enero, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

76 Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril, 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

77 Emma Buckhout (2016), *Time to Reprioritize: Four False Assumptions in the Administration's Response to the Central American Refugee Crisis*, Latin America Working Group, 20 de junio, <http://www.lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1674-time-to-reprioritize-four-false-assumptions-in-the-administrations-response-to-the-central-american-refugee-crisis> *The New York Times* (2016), "An Exodus in Our Own Backyard", por el Consejo Editorial, 4 de julio, <http://www.nytimes.com/2016/07/04/opinion/an-exodus-in-our-own-backyard.html>

78 Jie Zong y Jeanne Batalova (2017), *Refugees and Asylees in the United States*, Migration Policy Institute, 7 Junio, <http://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states>

calificaran como refugiados o con necesidades de protección humanitaria, pudieran entrar a Estados Unidos. A mediados de 2016 se expandieron las posibilidades para acceder a este Programa. Por ejemplo, el adulto que acompañara a un niño o niña que calificara como refugiado, también sería elegible para recibir protección. A su vez, los padres y/o madres centroamericanas con algunas categorías de documentación migratoria en Estados Unidos podrían solicitar el estatus de refugiado para sus hijos e hijas localizados en estos tres países.⁷⁹ Si bien se generaron más de 13 mil solicitudes, sólo fueron admitidas alrededor de 3 mil personas en Estados Unidos desde finales de 2014 hasta agosto de 2017, cuando Trump volvió a limitar el programa.⁸⁰

Por su parte, Estados Unidos también promovió una iniciativa regional para que las personas en riesgo en El Salvador, Guatemala y Honduras puedan solicitar refugio desde sus propios países —donde serán entrevistados por oficiales del DHS— o en países vecinos, como Costa Rica, a fin de evitar el viaje al Norte. Éste es el sentido del acuerdo de transferencia de protección firmado entre Estados Unidos y Costa Rica, para que este último país sirva como huésped temporal para las personas del TNC que se encuentran en situación de riesgo y solicitan refugio a Estados Unidos. Según organizaciones estadounidenses, estos esfuerzos de protección son un avance, aunque no suficiente, para atender de forma adecuada la crisis humanitaria en la región.⁸¹ Las órdenes ejecutivas del presidente Trump del 25 y 27 de enero de 2017, que buscan mejorar la seguridad fronteriza y el control migratorio, por un lado, y suspender la entrada de refugiados a Estados Unidos, por otro, han puesto en riesgo este programa, con consecuencias peligrosas para familias del TNC.⁸²

79 US Department of State (2016), *U.S. Expands Initiatives to Address Migration Challenges*, Washington D.C., 26 de julio, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/260507.htm> *The New York Times* (2016), "U.S. to Admit More Central American Refugees", por Julie Hirschfeld Davis, 26 de julio, http://www.nytimes.com/2016/07/27/us/politics/obama-refugees-central-america.html?_r=0 *The New York Times* (2016), "A Tale of Two Migration Flows", por el Consejo Editorial, 1 de agosto, http://www.nytimes.com/2016/08/01/opinion/a-tale-of-two-migration-flows.html?smid=fb-share&t_r=0 DHS (2016), *Statement by Secretary Johnson on Southwest Border Security*, 17 de octubre, <https://www.dhs.gov/news/2016/10/17/statement-secretary-johnson-southwest-border-security>

80 Quienes califican como refugiados, pueden seguir teniendo acceso al Programa. Quienes entraron a Estados Unidos con libertad condicional humanitaria (parole), únicamente podrán renovarla si demuestran "una razón humanitaria urgente o un beneficio público significativo". Reuters (2017), *US ends program for Central American minors fleeing violence*, por Mica Rosenberg, 16 Agosto, <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-minors/u-s-ends-program-for-central-american-minors-fleeing-violence-idUSKCN1AW20Z>

81 Lily Folkerts, Daniella Burgi-Palomino y Emma Buckhout (2016), *A Look at the Northern Triangle of Central America in 2016: Sustained Violence and Displacement*, 15 de agosto, <http://www.lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1709-a-look-at-the-northern-triangle-of-central-america-in-2016-sustained-violence-and-displacement>

82 La orden ejecutiva suspende la admisión de refugiados a Estados Unidos por 120 días, con posibilidad de extenderse de forma indefinida. *Los Angeles Times* (2017), "Also barred by Trump's executive order: These heavily vetted kids from Central America", por Kate Linthicum, 1 de febrero, <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-central-american-refugees-20170131-story.html>

Las órdenes ejecutivas consideran que las personas solicitantes de asilo y refugio son "una amenaza importante a la seguridad nacional". Indican que no se podrá solicitar más protección internacional en Estados Unidos. El DHS devolverá al país contiguo a las personas del TNC que lleguen a su territorio a solicitar asilo, es decir México, mientras el tribunal de inmigración resuelve sus casos.⁸³ Aún no hay claridad en cómo funcionará este proceso. A pesar de que las autoridades mexicanas declararon que no aceptarán deportados de otros países,⁸⁴ los primeros casos se observaron antes, a fines de 2016.⁸⁵ Se espera que aumente la situación de vulnerabilidad de las personas solicitantes, tanto porque la distancia dificulta la capacidad para defender sus casos ante los tribunales, como porque permanecen en la zona fronteriza mexicana durante largos periodos sin estatus legal y sin mecanismos adecuados de protección e infraestructura de alojamiento. Como resultado, las personas migrantes quedan más expuestas al secuestro, tráfico de personas, extorsiones y violencia.

83 Este proceso comenzó desde fines de 2016. Por ejemplo, la Iniciativa Kino para la Frontera y más de 20 organizaciones y albergues denunciaron las políticas anti refugiados de las autoridades mexicanas y estadounidenses, ya que Estados Unidos no permitía la entrada de solicitantes de asilo del TNC que no aparecieran en la lista controlada por el INM. Iniciativa Kino para la Frontera (2016), *Joint Statement to Mexican Authorities on Access to Asylum at the Border*, dirigido al Secretario de Gobernación, el Comisionado del INM y el Presidente de la CNDH, firmada por más de 20 organizaciones y albergues, 8 de diciembre, <https://www.kinoborderinitiative.org/joint-statement-mexican-authorities-access-asylum-border/> Expressnews (2016), "Asylum-seeking immigrants flood international bridges, many sent back to Mexico", por Aaron Nelsen, 29 de diciembre, <http://www.expressnews.com/news/local/article/Asylum-seeking-immigrants-flood-international-10825675.php?t=01c86173346a5efc77&cmpid=fb-premium>

84 *El Universal* (2017), "México no aceptará a deportados de otros países: Videgaray", por Horacio Jiménez y Suzzete Alcántara, 22 de febrero, http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/22/mexico-no-aceptara-migrantes-de-otros-paises-videgaray?fb_comment_id=1259161904198200_1259181154196275#f22a7c96fdf5684

85 Quienes llegaron con anterioridad a Estados Unidos permanecerán en detención durante el tiempo que dure su proceso de solicitud de asilo, se limitará su derecho a audiencia ante un juez y expeditará los procedimientos de entrevistas sobre temor creíble, lo que reducirá su acceso a asesoría legal y tendrá un impacto negativo en su capacidad para desarrollar su proceso de manera comprensiva. Women's Refugee Commission (2017), *10 formas en que la Orden Ejecutiva del presidente Trump afectará a las mujeres y a los niños que buscan protección del gobierno de los Estados Unidos*, 7 de febrero, <https://www.womensrefugeecommission.org/rights/gbv/resources/1422-10-things-to-know-about-how-trump-s-executive-order-will-harm-women-children-seeking-protection>

5.

¿Cómo ha respondido México a la crisis?



Foto: Prometeo Lucero
México ha deportado masivamente a las personas del TNC,
mientras que ha hecho un uso insuficiente de las medidas de protección internacional.

Una petición de medidas contra los gobiernos de Estados Unidos y México presentada por organizaciones de la sociedad civil ante la CIDH acusa que "México ha abrazado su papel como perpetrador de la violencia concertada por ambos Estados [México y Estados Unidos] y sistemáticamente viola los derechos de los solicitantes de asilo a no ser devueltos al lugar donde corre peligro su vida (principio de *non-refoulement*)."⁸⁶ A continuación se presentan las principales respuestas de México a las personas que huyen de la violencia en el TNC.

Mayor violencia en el control migratorio. El caso de los operativos móviles de revisión migratoria

A inicios de julio de 2014, después de que el expresidente Obama declarara la situación de "crisis humanitaria" por la reciente llegada de niños y familias centroamericanas a Estados Unidos, el presidente Peña Nieto anunció la puesta en marcha del *Plan de la Frontera Sur*. Explicó que su objetivo era proteger los derechos humanos de los migrantes que ingresaran y transitaran por México, así como ordenar los cruces internacionales por la frontera. Se creó una agencia para operarlo, la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, cuyo fin divulgado era promover la seguridad regional mediante el fortalecimiento del control migratorio y la facilitación de los trámites migratorios.⁸⁷

México y Estados Unidos han colaborado para contener la migración centroamericana. Este último ha otorgado recursos a México mediante la Iniciativa Mérida, específicamente con el propósito de ayudarlo a reforzar la seguridad de su frontera sur, mismos que se han invertido en la infraestructura y equipo para los operativos móviles de revisión migratoria que se establecen a lo largo de todo su territorio.⁸⁸

La frontera de México con Guatemala y Belice, de mil 149 km de largo, tiene 11 puntos de tránsito internacional terrestre y 704 de paso informal.⁸⁹ México ha optado por permitir que sea accesible

86 Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril, 2016, p. 14, traducción de la autora, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

87 Presidencia de la República (2014), *Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur*, México, 8 de julio, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014

88 Claire Ribando Seelke y Kristin Finklea (2015), "U.S. Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", Congressional Research Service, Washington D.C., <https://www.fas.org/spp/crs/row/R41349.pdf> Clare Ribando Seelke (2015), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Report IF10215, Congressional Research Service, Washington D.C., https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc806885/m2/1/high_res_d/IF10215_2015Apr29.pdf *Los Angeles Daily News* (2015), "Mexico 'a death trap for migrants' one year after new border program launched", por Anna-Catherine Brigid, 8 de julio, <http://www.pri.org/stories/2015-07-08/mexico-death-trap-migrants-one-year-after-new-border-program-launched> Clare Ribando Seelke (2016), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Congressional Research Service, 9 de marzo, http://www.centerforhumanrights.org/PFS_Petition/Ex18_CRS_PFS_Report030916.pdf

89 SEGOB (2015), *La Secretaría de Gobernación presenta Informe de Actividades en Materia de Migración en la Frontera Sur*, 9 de agosto, <http://www.gob.mx/segob/prensa/la-secretaria-de-gobernacion-presenta-informe-de-actividades-en-materia-de-migracion-en-la-frontera-sur>

para la actividad económica de la región. Por lo tanto, en su lugar, ha establecido una frontera vertical, que implica el montaje de operativos móviles de revisión migratoria a lo largo de su territorio.⁹⁰ Por lo tanto, en el periodo 2014-2016, cerca de la mitad de las personas migrantes en situación irregular fueron detenidas en estados no fronterizos.⁹¹ Si bien ha habido un mayor seguimiento de la prensa sobre las medidas tanto para impedir el acceso de las personas migrantes al tren conocido como *la Bestia* como de control migratorio para detenerlas en los vagones y las vías,⁹² los operativos en las carreteras del país también han proliferado.⁹³ La evidencia muestra que las mujeres migrantes provenientes de Centroamérica suelen transitar México por carretera, con mayor razón si viajan con niños, por lo que esta medida las afecta de manera específica.⁹⁴

El Instituto Nacional de Migración (INM) ha desarrollado operativos de revisión migratoria en puntos carreteros desde los años noventa con el fin de identificar y detener migrantes en tránsito

90 Gabriela Díaz Prieto (2016), *Operativos móviles de revisión migratoria en las carreteras de México. Una práctica discriminatoria e ilegal*, El Colegio de la Frontera Norte, México, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/08/Operativos-de-revision-migratoria-en-carreteras.pdf>

91 Ver las Síntesis gráficas de las Estadísticas migratorias publicadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, años 2014-2016, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Sintesis__Grafica

92 Desde el anuncio del Plan de la Frontera Sur, las autoridades mexicanas han impedido que los migrantes aborden y viajen por tren mediante revisiones migratorias, el uso de la violencia, la construcción de muros a lo largo de las vías, y el aumento en la velocidad con la que corren los trenes. Para agosto de 2016, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quitó la concesión de la ruta ferroviaria en el sur del país a la empresa privada Chiapas-Mayab y asumió su control, ya que requiere la instalación de nuevas medidas de seguridad, como centros de monitoreo y vigilancia mediante drones. *Animal Político* (2016), "Con cámaras, brigadas de seguridad privada y drones, así planea México blindar a La Bestia", por Manuel Ureste, México, 30 de agosto, <http://www.animalpolitico.com/2016/08/camaras-brigadas-seguridad-drones-asi-planea-mexico-blindar-la-bestia/> *The New York Times* (2016), "Subidos al lomo de La Bestia o no, los migrantes seguirán buscando la manera de llegar a Estados Unidos", por Alberto Arce, 25 de agosto, <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/> *La Jornada* (2015), "Desaparece oficina para atención de migrantes en frontera sur", por Fabiola Martínez, México, 5 de agosto, <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/23/politica/010n3pol> Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Sin Fronteras, FM4 Paso Libre, UIA Puebla, Casa del Migrante de Saltillo (2015), *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, en Demandantes de la Audiencia Temática Regional de la CIDH, *Regional Thematic Hearing: Interception of Persons Eligible for International Protection in the Americas*, Washington D.C., Inter-American Commission on Human Rights, Document Submitted by Petitioners, 22 de octubre; Consejería en Proyectos (2015), "Intercepciones en el marco de los hallazgos de la Misión Internacional de Verificación", en Demandantes de la Audiencia Temática Regional de la CIDH, *Regional Thematic Hearing: Interception of Persons Eligible for International Protection in the Americas*, Washington D.C., Inter-American Commission on Human Rights, Document Submitted by Petitioners, 22 de octubre; Demandantes de la Audiencia Temática Regional de la CIDH (2015), *Regional Thematic Hearing: Interception of Persons Eligible for International Protection in the Americas*, Washington D.C., Inter-American Commission on Human Rights, Document Submitted by Petitioners, 22 de octubre.

93 Clare Ribando Seelke (2015), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Report IF10215, Congressional Research Service, Washington D.C., https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc806885/m2/1/high_res_d/IF10215_2015Apr29.pdf y Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea (2016), *US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 22 de febrero, <https://fas.org/srgp/crs/row/R41349.pdf> WOLA (2015), *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border. An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, documento elaborado por Adam Isaacson, Washington D.C., noviembre, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

94 Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, IMUMI, 4ta. Editores, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/05/un-viaje-sin-rastros.pdf>

en situación irregular. Sin embargo, atentan contra el libre tránsito e involucran discriminación e invasión a la privacidad, entre otras violaciones a los derechos de las personas. Mientras que la legislación no puede obligar a los mexicanos a identificarse en los puntos de revisión migratoria dentro del territorio mexicano, las autoridades migratorias sí están facultadas para solicitar a extranjeros su documentación en estos puntos. Por lo tanto, la identificación de personas extranjeras en estos operativos está basada en criterios subjetivos y discriminatorios, como perfiles raciales, la percepción de nerviosismo o incluso el olor.⁹⁵ En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y especialistas han cuestionado la constitucionalidad de los operativos.⁹⁶

Los operativos de revisión migratoria son, en un contexto mexicano de falta de transparencia e impunidad, escenarios de extorsión y de violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.⁹⁷ Se ha documentado cómo están vinculados con situaciones de violencia sexual, secuestro y tráfico de personas.⁹⁸ Incluso, en el marco de estos operativos, se ha documentado la tortura a ciudadanos mexicanos para que confesaran que eran migrantes guatemaltecos y poder deportarlos.⁹⁹

A lo largo del periodo 2014–2016 se incrementaron los operativos migratorios en las carreteras mexicanas, por lo que aumentó el número de detenciones. Para 2015, más que se duplicó el número de eventos de detención y deportación de personas provenientes del TNC respecto de

95 Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (en prensa), "Mexico and the ICRMW: Protecting women migrant workers", en: Alan Desmond y Nicola Piper (eds.), *Shining New Light on the UN Migrant Workers Convention*, Pretoria, Pretoria University Law Press.

96 CNDH (2006), *Recomendación General número 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales*, México, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_013.pdf Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (2011), *Aportes al debate sobre la Ley de Migración: Posicionamiento del Grupo de Trabajo*, México, Inedim, <http://www.estudiosdemigracion.org/> CONAPRED (2012), *Proteger los derechos humanos de las personas migrantes: reto múltiple del Estado mexicano*, México, http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier_Migr_2012_INACC.pdf i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos (2013), *Víctimas entre fronteras. La ausencia del Estado en la defensa de los derechos de las personas migrantes en México*, México, http://observatoriocolef.org/_admin/documentos/migraciones.pdf IMUMI (2013), *Control y verificación migratoria. Reporte de viaje de investigación a Chiapas-Veracruz*, documento realizado por Enrique Bouchot, México, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/> CNDH (2014), *Comunicado de prensa CGCP/075/14, En 2013, la CNDH efectuó 2,700 visitas a Estaciones Migratorias, albergues y lugares de alta concentración, 9,547 gestiones ante las autoridades y atendió a más de 80 mil migrantes*, México, 16 de marzo, Demandantes de la Audiencia Temática Regional de la CIDH (2015), *Regional Thematic Hearing: Interception of Persons Eligible for International Protection in the Americas*, Washington D.C., Inter-American Commission on Human Rights, Document Submitted by Petitioners, 22 de octubre.

97 Estos operativos están incluidos en la Ley de Migración (2011) con ambigüedades y carencias. Entre otras, deja abierta la posibilidad para la participación de distintas autoridades en los mismos; otorga una gran discrecionalidad a las autoridades locales para planificar y ejecutar los operativos; y no incluye lineamientos legales sobre los criterios que pueden utilizar los agentes migratorios para ejercer sus facultades. Finalmente, la autoridad hacendaria desconoce los datos sobre los costos de los puntos móviles de revisión migratoria desplegados por el INM. Gabriela Díaz Prieto (2016), *Operativos móviles de revisión migratoria en las carreteras de México. Una práctica discriminatoria e ilegal*, El Colegio de la Frontera Norte, México, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/08/Operativos-de-revision-migratoria-en-carreteras.pdf>

98 Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, IMUMI, 4ta. Editores, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/05/un-viaje-sin-rastros.pdf>

99 *The Guardian* (2016), "Mexico tortures migrants –and citizens- in effort to slow Central American surge", por Nina Lakhani, 4 Abril, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/04/mexico-torture-migrants-citizens-central-america>

2013 (de 77 mil 896 a 175 mil 138). A la par de este recrudecimiento del control migratorio, se ha registrado un aumento en la violencia con la que el INM lo despliega.¹⁰⁰ Entre julio de 2014 y junio de 2015, las quejas contra esta agencia ante la CNDH aumentaron 39%.¹⁰¹ Para finales de 2015, esta Comisión emitió una recomendación al INM por violaciones a derechos humanos a ciudadanos mexicanos en el marco de las revisiones migratorias en puntos carreteros.¹⁰²

Ante la presión de OSC de derechos humanos, en 2015 el Congreso estadounidense consideró irregular el papel de México en el manejo de la migración proveniente de Centroamérica e identificó una falta de respeto del debido proceso y los derechos humanos, así como la falta de solución a casos emblemáticos de violaciones como Ayotzinapa y Tlatlaya. Por lo tanto, en octubre de ese año el gobierno de Estados Unidos bloqueó 15% de los fondos anuales que destinaba a México dentro de la Iniciativa Mérida.¹⁰³ Sin

100 Entre otros, ver: *Animal Político* y CIDE (2015), *Programa Frontera Sur: una cacería de migrantes*, México, 28 de abril, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html> REDODEM (2015), *Migrantes invisibles, violencia tangible. Informe 2014*, México, Servicio Jesuita al Migrante, <http://www.sjmmexico.org.mx/migrantes-invisibles-violencia-tangible-presentacion-del-informe-2014-redodem/> Amnistía Internacional (2015), *Mexico Must Investigate Shocking Spike of Attacks and Killings of Migrants*, 18 de junio, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/06/mexico-must-investigate-shocking-spike-of-attacks-and-killings-of-migrants/> *Los Angeles Daily News* (2015), "Mexico 'a death trap for migrants' one year after new border program launched", por Anna-Catherine Brigida, 8 de julio, <http://www.pri.org/stories/2015-07-08/mexico-death-trap-migrants-one-year-after-new-border-program-launched> Demandantes de la Audiencia Temática Regional de la CIDH (2015), *Regional Thematic Hearing: Interception of Persons Eligible for International Protection in the Americas*, Washington D.C., Inter-American Commission on Human Rights, Document Submitted by Petitioners, 22 de octubre; WOLA (2015), *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border. An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, documento elaborado por Adam Isaacson, Washington D.C., noviembre, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf Lauren Carasik (2015), "Brutal Borders. Mexico's Immigration Crackdown—And How the United States Funds It", *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 4 de noviembre, <https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/2015-11-04/brutal-borders> MSNBC (s/f), "Mexico's Other Border", por Amanda Sakuma con fotos de Larry Towell, <http://www.msnbc.com/specials/migrant-crisis/mexico>

101 WOLA (2015), *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border. An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, documento elaborado por Adam Isaacson, Washington D.C., noviembre, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

102 CNDH (2015), *Recomendación 58/ 2015 Sobre el Caso de Violaciones a los Derechos Humanos, a la seguridad jurídica, a la libertad personal y de tránsito y a la no discriminación en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V1 y V15 de nacionalidad mexicana*, México, 31 de diciembre, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_058.pdf

103 Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea (2015), *U.S. Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington D.C., <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf> Clare Ribando Seelke (2015), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts* Report IF10215, Congressional Research Service, Washington D.C., https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc806885/m2/1/high_res_d/IF10215_2015Apr29.pdf CNN México, 2015, "EU bloquea fondos de Iniciativa Mérida a México por Derechos Humanos", México, 19 de octubre, <http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/10/19/eu-bloquea-fondos-de-iniciativa-merida-a-mexico-por-derechos-humanos> Lauren Carasik (2015), "Brutal Borders. Mexico's Immigration Crackdown—And How the United States Funds It", *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 4 de noviembre, <https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/2015-11-04/brutal-borders> Seelke y Finklea (2016), *US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 22 de febrero, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf> Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea (2017), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 18 de enero, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

embargo, un año más tarde, a pesar de que la situación no había cambiado, el Congreso aprobó la donación de estos fondos retenidos en 2015.¹⁰⁴

La información sobre los recursos que Estados Unidos otorga a México y el uso que éste les da es poco transparente, en ambos países. Por parte del gobierno mexicano no hay una rendición de cuentas sobre la implementación del Plan de la Frontera Sur y los operativos móviles de revisión migratoria.¹⁰⁵ Su respuesta a las solicitudes de información de organizaciones de la sociedad civil es que dicho Programa no existe.¹⁰⁶ El gobierno de Estados Unidos tampoco ha respondido sobre la información pedida por organismos de derechos humanos de ese país, incluso después de que demandaran al Departamento de Estado, en febrero de 2016, para que revelara el monto y el tipo de ayuda financiera que ha otorgado al INM para impedir que las personas migrantes y refugiadas alcancen la frontera con Estados Unidos.¹⁰⁷

Impunidad frente a las violaciones de derechos contra personas migrantes

Los operativos móviles de revisión migratoria en las carreteras han obligado a las personas migrantes a buscar rutas menos visibles, como caminos secundarios, a fin de evitar la detención. En estos caminos se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad al delito y el crimen organizado, y más lejos de la protección de albergues, OSC y el ACNUR.¹⁰⁸

104 *Excelsior* (2016), "EU otorgará a México fondos de la Iniciativa Mérida bloqueados en 2015", México, 6 de octubre, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/06/1121025>

105 Los únicos documentos oficiales sobre este Plan son el decreto para crear la Coordinación y el informe de actividades que presentó la Secretaría de Gobernación a un año de la implementación de dicha instancia, en agosto de 2015. SEGOB (2015), *La Secretaría de Gobernación presenta Informe de Actividades en Materia de Migración en la Frontera Sur*, 9 de agosto, <http://www.gob.mx/segob/prensa/la-secretaria-de-gobernacion-presenta-informe-de-actividades-en-materia-de-migracion-en-la-frontera-sur>

106 SEGOB (2013), *Solicitud de acceso a la información y recursos de revisión realizados por PUDH e IMUMI* no: 0000400324513, oficio SEGOB/CI/ORD/2014 13 de enero de 2014, Oficio SEGOB/CT/ORD-10/76/2016 del Comité de Transparencia de la Secretaría de Gobernación emitido durante el trámite del recurso de revisión RDA 1999/2014, Oficio emitido en cumplimiento del recurso de revisión RDA 1999/2014 bis como consecuencia del amparo 1962/15, Recurso de revisión 125/2015 y la Revisión 7378/2015 en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. El caso se encuentra aún abierto con el número 1369/16 en el juzgado décimo primero de amparo en materia administrativa. WOLA (2015), *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border. An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, documento elaborado por Adam Isaacson, Washington D.C., Noviembre, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

107 Además, las organizaciones buscan saber cómo usa México la ayuda estadounidense, cómo son tratados los migrantes en los centros de detención y si aquellos que huyen de la violencia tienen acceso al proceso de asilo en México. Entre las organizaciones demandantes se encuentra Human Rights Watch, Movimiento Migrante Mesoamericano, Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes, Red de Pastores y Líderes Latinos del Sur de California, así como el Reverendo John Bruno, y son representados por el Center for Human Rights and Constitutional Law de Los Ángeles. *The Guardian* (2016), "Human rights groups sue US over immigration payments to Mexico", por Nina Lakhani, 12 de febrero, <https://www.theguardian.com/us-news/2016/feb/12/human-rights-group-sue-immigration-mexico>

108 *El Universal* (2015), *Migrantes recorren rutas más peligrosas*, por Roselia Chaca, 29 de enero, <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/migrantes-recorren-rutas-mas-peligrosas-1072758.html> *Animal Político* y CIDE (2015), *Programa Frontera Sur: una cacería de migrantes*, México, 28 de abril, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html> WOLA (2015), *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border. An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, documento elaborado por Adam Isaacson, Washington D.C., noviembre, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

Tanto la prensa como las organizaciones han denunciado la forma en la que el tránsito por México se ha vuelto más peligroso para las personas migrantes y refugiadas provenientes de Centroamérica. De acuerdo con un estudio realizado por Médicos Sin Fronteras, dos terceras partes de las personas migrantes en tránsito por México entrevistadas habían enfrentado al menos un ataque violento (robo, violencia sexual o secuestro), con consecuencias importantes para su salud mental.¹⁰⁹ La trata, el asesinato o la desaparición forzada son otras violaciones a las que están expuestas. Sin embargo, hay un vacío de información sobre la magnitud de esta violencia.¹¹⁰ Por ejemplo, a casi 10 años de la documentación de la CNDH sobre secuestro a migrantes en México no se ha vuelto a investigar sobre este tema o sobre la respuesta de las autoridades ante este delito.

A su vez, la corrupción, la impunidad, la anuencia y la complicidad de las autoridades impiden el acceso a la justicia, por lo que muchas personas migrantes no llegan a denunciar estas violaciones. Esto se observa en el limitado número de las que solicitan tarjetas de estancia por razones humanitarias, conocidas como *visas humanitarias*. Quienes han sido víctimas o testigos de delito en México pueden obtener este visado a fin de poder permanecer en el país durante el proceso de justicia.¹¹¹ Entre enero de 2014 y septiembre de 2016, 0.64% (dos mil 8 hombres y 640 mujeres) del total de personas del TNC presentadas ante la autoridad migratoria en el periodo solicitaron

109 *The Guardian* (2016), "Central American migrants showing record levels of mental health problems", por Nina Lakhani, 21 de octubre, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/21/migrant-victims-violence-mental-health-problems>

110 La información oficial es incipiente y aislada, producto de solicitudes de información de la prensa y OSC. Por ejemplo, el número de secuestros a migrantes reportados se incrementó 10 veces entre 2013 y 2014, de acuerdo con una solicitud de información del diario *Excelsior*. *Excelsior* (2015), "Repunta el secuestro de migrantes; se multiplican por diez los casos", por Julio Ramírez, México, 30 de marzo, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/30/1016260#imagen-4> A su vez, a partir de una solicitud de *Animal Político*, se conoce que entre 2013 y 2016 aumentaron 221% las denuncias de delitos cometidos contra migrantes en Chiapas y 292% en Oaxaca. *Animal Político* (2017), "Peña prometió protegerlos, pero delitos contra migrantes en la frontera sur se disparan 200%", por Manuel Ureste, México, 13 de enero, <http://www.animalpolitico.com/2017/01/peña-prometio-protgerlos-delitos-migrantes-la-frontera-sur-se-disparan-200/> Por su parte, tanto la CIDH, las OSC y la prensa se han esforzado por documentar las violaciones a los derechos de las personas migrantes, entre otros ver: CIDH (2013), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA, 20 de diciembre, <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf> REDODEM (2015), *Migrantes invisibles, violencia tangible. Informe 2014*, México, Servicio Jesuita al Migrante, <http://www.sjmmexico.org.mx/migrantes-invisibles-violencia-tangible-presentacion-del-informe-2014-redodem/> *USA Today* (2015), "Mexico steps up migration enforcement, but is it working?", por David Agren, 21 de marzo, <http://www.usatoday.com/story/news/world/2015/03/21/mexico-migrants/24133683/> *Animal Político* (2015), "Plan Frontera Sur: un año después, los robos a migrantes se disparan 81% en los estados del sur", por Manuel Ureste, México, 7 de julio, <http://www.animalpolitico.com/2015/07/plan-frontera-sur-prometia-protger-a-migrantes-un-ano-despues-robos-se-disparan-81-en-estados-del-sur/> *Los Angeles Daily News* (2015), "Mexico 'a death trap for migrants' one year after new border program launched", por Anna-Catherine Brigida, 8 de julio, <http://www.pri.org/stories/2015-07-08/mexico-death-trap-migrants-one-year-after-new-border-program-launched> *The Guardian* (2016), "'All you can do is run': Central American children fleeing violence head for Mexico", por Amy Stillman, 10 de febrero, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/10/central-american-children-fleeing-violence-mexico-guatemala-el-salvador-honduras> Courthouse New Service (2016), "Are US, Mexico in Cahoots Against Refugees?", por Matt Reynolds, 12 de febrero, <https://www.courthousenews.com/are-u-s-mexico-in-cahoots-against-refugees/>

111 Para mayor información sobre los distintos tipos de *visas humanitarias* y supuestos para alcanzarlas, ver más adelante en el documento la sección "Limitado acceso a *visas humanitarias*" en este capítulo.

una *visa humanitaria* por haber sido víctimas o testigos de delito en México.¹¹² Actualmente, no es posible responder cuántas de las personas que recibieron una *visa humanitaria* por este supuesto en el periodo (mil 964 hombres y 611 mujeres) alcanzaron justicia.

Aunque se han generado nuevas instituciones, como la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, las violaciones a los derechos de estas personas rara vez se investigan y sancionan, mientras que las amenazas a los trabajadores de albergues y defensores de los derechos de los migrantes van en aumento.¹¹³ Se observa una escasa capacidad institucional para investigar y perseguir el delito, que difícilmente se subsanará si la mencionada Unidad no cuenta con presupuesto etiquetado para 2017 o recursos humanos para hacer las averiguaciones correspondientes.¹¹⁴ Por lo tanto, OSC han denunciado la incapacidad del gobierno mexicano para crear instituciones que sostengan el Estado de derecho, para proteger la vida e integridad de las personas migrantes y refugiadas en tránsito por el país y para garantizar su acceso a la justicia.¹¹⁵

Deportaciones masivas y expeditas

Finalmente, después de detener a las personas migrantes, el INM deporta a la mayoría de forma expedita, sin garantizar el debido proceso y el acceso a la solicitud de asilo. Entre 2014 y 2016, México realizó 421 mil 395 deportaciones a los países del TNC (de los cuales 88 mil 155 eran niños, niñas y adolescentes). Esta cifra corresponde a 94% de los eventos de detención de personas de esta región en México. Sin embargo, cada año presenta tasas de deportación distinta; resalta 2015, con 98.41%.¹¹⁶ Incluso la prensa ha mencionado que los agentes migratorios

112 2 mil 648 personas migrantes del TNC de un total de 409 mil 226 presentados ante la autoridad migratoria entre enero de 2014 y septiembre de 2016. INM (2016), *Solicitud de acceso a la información 0411100075716 realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación*, oficio INM/DGRAM/6192/DRA/2016, 29 de septiembre de 2016, <http://migracionytransparencia.org/solicitudes/solicitud/?slug=numero-de-tramites-ingresados-y-resueltos-por-razones-humanitarias-2014-2015-2016>

113 ACNUR (2015), *Women on the Run*, Washington, D.C., <http://www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html> Center for Human Rights and Constitutional Law (2016), *US Border Externalization Creates Human Rights Crisis in Mexico. Human Rights Groups Denounce US-Mexico Campaign to Interdict and Summarily Deport Central American Refugees*, 14 de abril, http://www.centerforhumanrights.org/Border_Externalization.html Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril, 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

114 WOLA (2015), *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, por José Knippen, Clay Boggs y Maureen Meyer, noviembre, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/11/Un-camino-incierto_Nov2015.pdf Colectivo Migraciones para las Américas (2016), *Migración en el PEF 2017: Asignación presupuestaria para la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda de la PGR*, agosto, <http://migracionparalasamericas.org/wp-content/uploads/2016/08/4.-PGR-PEF2017.pdf>

115 CIDH (2013), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA, 20 de diciembre, <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

116 UPM (2016), *Boletín estadístico anual, Extranjeros presentados y devueltos, años 2014-2016*, México, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

cumplen con un sistema de cuotas para incrementar las expulsiones.¹¹⁷ Específicamente en el caso de los niños y niñas no acompañados, el expresidente Obama agradeció al gobierno de México su esfuerzo por contener el flujo hacia Estados Unidos, ya que ha hecho esta tarea "más manejable" para su país.¹¹⁸

La mayoría de los niños y niñas no acompañados centroamericanos que llegan a Estados Unidos son ubicados con familiares. Por lo tanto, mientras que este país deportó tres niños y niñas no acompañadas de cada 100 que detuvo en 2014, México regresó a 77 de cada 100 detenidos.¹¹⁹ La mayoría de ellos buscaba la reunificación familiar con su padre y/o madre en Estados Unidos, después de amenazas o violencia por parte de pandillas en sus países de origen.¹²⁰ Sin embargo, en México se les devuelve bajo el supuesto de que el interés superior del niño es la reunificación con la familia en el país de origen,¹²¹ ya que México y Estados Unidos carecen de mecanismos para valorar los casos de familias transnacionales y reunir a las niñas y niños con su madre y/o padre en Estados Unidos.¹²²

En el caso de las familias, a pesar de que la Ley de Migración prevé que sus integrantes viajen juntos durante su deportación o retorno asistido (art. 120), se ha documentado su separación en este proceso. Mientras que las madres e hijos son llevadas a una localidad al interior del país de origen, los hombres son dejados en la frontera.¹²³ Esta práctica no sólo viola los derechos humanos de las personas migrantes, sino que las deja en una situación de mayor vulnerabilidad ante la violencia que pueden enfrentar en su país de origen.

Finalmente, es importante considerar que este manejo mexicano del flujo de personas refugiadas y migrantes provenientes de Centroamérica ha ocurrido al tiempo que la migración cubana en

117 *The Guardian* (2016), "Mexico tortures migrants –and citizens– in effort to slow Central American surge", por Nina Lakhani, 4 de abril, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/04/mexico-torture-migrants-citizens-central-america>

118 The White House (2015), *Remarks by President Obama and President Peña Nieto after Bilateral Meeting*, 6 de enero, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/06/remarks-president-obama-and-president-pe-nieto-after-bilateral-meeting>

119 Victoria Rietig y Rodrigo Domínguez Villegas (2015), *Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle. A Statistical and Socioeconomic Profile*, Washington D.C., Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/research/migrants-deported-united-states-and-mexico-northern-triangle-statistical-and-socioeconomic>

120 ANCUR (2014) *Arrancados de raíz*, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828>

121 Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

122 WOLA (2016), "Deportación de niños migrantes desde México: la historia de Gabriela", en: *Niños que huyen de la violencia en Centroamérica enfrentan peligro en México*, <https://www.wola.org/es/analisis/ninos-que-huyen-de-la-violencia-en-centroamerica-enfrentan-peligro-en-mexico-2/>

123 Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

tránsito por México se multiplicó ante el inminente fin de la política de asilo estadounidense.¹²⁴ Asimismo, un número récord de migrantes haitianos y africanos esperaban un turno en las oficinas del INM en Tijuana para cruzar la frontera con Estados Unidos.¹²⁵ En enero de 2017 se estimaba la presencia de 4 mil 500 haitianos en Tijuana y otras partes del norte de Baja California. Sin embargo, las autoridades no abrieron un albergue para alojarlos.¹²⁶ Ante las nuevas amenazas y prácticas del gobierno de Estados Unidos para devolver a México a las personas migrantes solicitantes de asilo mientras esperan su audiencia, las familias centroamericanas se unirán a esta crisis en la frontera norte mexicana. La respuesta del gobierno ha sido incipiente, temen que esta situación provisoria se vuelva permanente: "¿Construiremos algo que después no podamos deshacer?"¹²⁷

Detención de niños, niñas y adolescentes

De acuerdo con la legislación nacional e internacional, las niñas y niños no pueden encontrarse en detención y tienen derecho a recibir protección internacional mediante una *visa*

124 Antes de 2017, las personas migrantes procedentes de Cuba podían obtener un oficio de salida de 90 días por parte de las autoridades migratorias mexicanas, con el cual podían transitar por México y llegar a solicitar asilo a Estados Unidos. Ante el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, y el próximo fin a la política estadounidense de asilo a las personas provenientes de este país, aumentó la salida de cubanos durante el periodo 2014-2016. A partir de enero de 2017, esta política quedó suspendida, por lo que, en adelante, México deberá enfrentar un reto más para manejar el flujo de personas de nacionalidad cubana. Clare Ribando Seelke (2016), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Congressional Research Service, 9 de marzo, http://www.centerforhumanrights.org/PFS_Petition/Ex18_CRS_PFS_Report030916.pdf Pew Research (2017), *Surge in Cuban Immigration to U.S. continued through 2016*, por Jens Manuel Krogstad, 13 de enero, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/01/13/cuban-immigration-to-u-s-surges-as-relations-warm/>

125 Por su parte, durante 2016, la crisis económica de Brasil expulsó de forma masiva a las personas haitianas que habían llegado después del terremoto de 2010. En México, el INM les otorgó oficios de salida por razones humanitarias para que pudieran continuar con su tránsito y llegar a Estados Unidos. Muchos de ellos se encuentran en Tijuana esperando un permiso de ingreso al país vecino. Además de las personas de origen caribeño, la migración extra continental en tránsito por México ha aumentado en los últimos años. Su deportación es muy complicada, especialmente si su país no tiene representación diplomática en México. Por lo tanto, las personas migrantes esperan del INM un oficio de salida que les permita llegar a Estados Unidos. *Animal Político* (2016), "Los migrantes 'exóticos' y las redes de trata en México", por Manuel Ureste, México, 19 de enero, <http://www.animalpolitico.com/2016/12/los-migrantes-exoticos-y-las-redes-globales-de-trafico-de-personas-que-llegan-a-mexico/> *El Universal* (2016), "México enfrenta una oleada de africanos", por Astrid Sánchez, México, 30 de agosto, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/08/30/mexico-enfrenta-una-oleada-de-africanos> Univisión (2016), "Piden declarar crisis humanitaria por llegada a México de miles de africanos y asiáticos que buscan asilo en EEUU", por Sergio Rincón, 14 de septiembre, <http://www.univision.com/noticias/inmigrantes-indocumentados/piden-declarar-crisis-humanitaria-por-llegada-a-mexico-de-miles-de-africanos-y-asiaticos-que-buscan-asilo-en-eeuu> EFE (2017), "México reporta 187,259 extranjeros deportados durante 2016", 19 de enero, <http://www.efe.com/efe/usa/mexico/mexico-reporta-187-259-extranjeros-deportados-durante-2016/50000100-3153118>

126 *The New York Times* (2017), "La situación de los migrantes en la frontera de México podría convertirse en una crisis humanitaria", por Kirk Semple, 30 de enero, <https://www.nytimes.com/es/2017/01/30/la-situacion-de-los-migrantes-en-la-frontera-norte-de-mexico-podria-convertirse-en-una-crisis-humanitaria/>

127 La cita de Rodulfo Figueroa Pacheco, delegado del INM en Baja California, es de *The New York Times* es (2017), "La situación de los migrantes en la frontera de México podría convertirse en una crisis humanitaria", por Kirk Semple, 30 de enero, <https://www.nytimes.com/es/2017/01/30/la-situacion-de-los-migrantes-en-la-frontera-norte-de-mexico-podria-convertirse-en-una-crisis-humanitaria/>

humanitaria.¹²⁸ Sin embargo, el INM continúa con su práctica de detención de niños, niñas y adolescentes, tanto solos como acompañados. De acuerdo con Human Rights Watch, en 2015 más de 35 mil niños y niñas estuvieron detenidos o pasaron por una estación migratoria.¹²⁹

A pesar del esfuerzo de las autoridades mexicanas para implementar la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y derivar a los migrantes no acompañados a albergues del DIF y OSC, menos de 30% se ha beneficiado de alternativas a la detención. No se conocen los criterios por los que algunos niños y niñas migrantes han sido beneficiados y otros no.

Por su parte, todavía queda mucho trabajo por hacer para dignificar las alternativas a la detención. Incluso en los centros del DIF, los niños y niñas permanecen encerrados: no tienen oportunidad de asistir a las escuelas, visitar parques o iglesias o tener algún tipo de interacción con la comunidad.¹³⁰ Sucede que tanto las estaciones migratorias como los albergues no están diseñados para el tamaño del flujo de personas detenidas o para estancias prolongadas.

En Chiapas, donde dos albergues contienen a más de un tercio de los niños y niñas refugiados y migrantes que han sido presentados ante la autoridad migratoria, no hay lugar para actividades: sólo se provee cama y alimento.¹³¹ Perrine Leclerc, directora de ACNUR en Tapachula, ha advertido que los niños y niñas en estos albergues prefieren ser deportados, volver a entrar a México y solicitar asilo directamente con la COMAR. De esta manera pueden llevar a cabo el proceso de solicitud y reconocimiento de la condición de refugiado fuera de confinamiento.¹³²

Finalmente, otra alternativa a la detención sería la expedición de *visas humanitarias*, opción que ha sido poco recurrida. De los 43 mil 686 niños, niñas y adolescentes no acompañados del TNC detenidos en el periodo 2014-2016 (enero-septiembre), 17 recibieron protección internacional

128 De acuerdo con el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2015, en ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria. Ver: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015

129 Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

130 Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

131 La cita de Perrine Leclerc es de *The Guardian* (2016), 'All you can do is run': Central American children fleeing violence head for Mexico, por Amy Stillman, 10 de febrero, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/10/central-american-children-fleeing-violence-mexico-guatemala-el-salvador-honduras> Ver también: ANCUR (2014) *Arrancados de raíz*, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828>

132 *The Guardian* (2016), "All you can do is run": Central American children fleeing violence head for Mexico", por Amy Stillman, 10 de febrero, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/10/central-american-children-fleeing-violence-mexico-guatemala-el-salvador-honduras> Ver también: ANCUR (2014) *Arrancados de raíz*, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828>

de México mediante una *visa humanitaria*. Es necesario que se exploren más formas para generar verdaderas alternativas a la detención de los niños y niñas.

Detención de familias

Cuando los viajes se hacen en familia, es más complicado que los niños y niñas puestos a disposición de la autoridad migratoria eviten la detención y sean alojados en un albergue. El INM debería derivarlos a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que sean alojados en un Centro de Asistencia Social del DIF o de una OSC. Sin embargo, en la práctica, únicamente deriva a estas instancias a los no acompañados.

El INM no deriva a niños y niñas acompañadas a albergues bajo el argumento de no separar familias. Sin embargo, existe la posibilidad de ofrecer alternativas a la detención para todos los miembros de la familia. El ACNUR ha invertido en albergues con espacios específicos para familias, y otras organizaciones, como CAFEMIN, han acogido a mujeres y familias migrantes y solicitantes de asilo.¹³³ En algunos casos, familias que han solicitado asilo han llegado a ser liberadas bajo custodia de algún albergue de la sociedad civil, a fin de que puedan seguir con su proceso legal fuera de detención. Esta opción se podría explorar más, pero es necesario realizar una planificación. Por ejemplo, el INM ha afirmado que un límite para ofrecer a las familias la alternativa a la detención es la falta de espacio en los albergues.¹³⁴ De ahí la importancia de conocer el número de personas que viajan en unidades familiares, a fin de considerar la infraestructura requerida para poder cumplir con este derecho.

A diferencia del caso de los niños y niñas no acompañados, es más sencillo para el Estado ofrecer alternativas a la detención a familias. Puede autorizarse su salida provisional bajo custodia, para quedarse en un albergue o un lugar rentado. Como el Estado no tiene tutela sobre ellas, su responsabilidad de manutención es menor, puede bastar con un apoyo económico para una renta modesta y acompañamiento para buscar empleo. Si los miembros adultos trabajan y sostienen a sus familias, la estrategia de detención y deportación incluso resulta poco sustentable y eficiente. De acuerdo con el ACNUR, en 2016 el INM comenzó a autorizar una salida provisional de detención a algunos solicitantes de asilo con un oficio y autorización para trabajar 45 días durante la resolución de su caso. Sería importante que el INM defina los criterios para la alternativa a la detención y, como indica la ley, otorgue a todos los solicitantes una *visa humanitaria*, que brinda mayor protección. La liberación de la detención con una *visa humanitaria* que permite trabajar, contribuiría a cumplir con la normativa de protección a la infancia, a reducir la situación de vulnerabilidad que enfrentan las familias migrantes y refugiadas durante la detención, a ampliar la garantía de sus derechos, así como a disminuir la carga de las estaciones migratorias.

133 En México las alternativas a la detención son principalmente provistas por el tercer sector. ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#>

134 Reunión de trabajo sobre protección de niños, niñas y adolescentes migrantes entre el INM, PFPNNA, CCINM y GTPM, 15 de marzo 2017.

Las estaciones migratorias no cuentan con suficientes espacios habilitados para familias. Por lo tanto, cuando una es detenida, es separada y, en ocasiones, incomunicada. Los padres y/o los hijos varones adolescentes son alojados en secciones distintas de las mujeres y los niños y niñas de la familia; como narra el testimonio de una madre: "Me separaron de mi hijo, que tenía 13 años de edad, y se lo llevaron a otra celda y casi no podíamos vernos [...] Debido a las malas condiciones, pedí la deportación inmediata, permanecer en ese lugar durante meses al proceso de mi solicitud de asilo parecía insostenible para mí".¹³⁵ Por su parte, se llega a alojar a niños y niñas con adultos que no son sus familiares, lo que aumenta el riesgo de que sufran abusos.¹³⁶ De forma involuntaria, las autoridades migratorias mexicanas separan familias, lo que, en palabras del Secretario de Relaciones Exteriores de México, "representa atentado contra la integridad de la unidad fundamental de la vida social, que es la familia".¹³⁷

Uno de los problemas que han impedido la liberación de niños y niñas que migran acompañados es que las políticas mexicanas no se han adecuadas para considerar que gran parte del flujo centroamericano que huye de la violencia migra en unidades familiares. Es necesario que el INM cuente a las familias puestas a su disposición, así como a las que se encuentran detenidas en las estaciones migratorias, a fin de poder desarrollar y ofrecer alternativas a su detención, y garantizar los derechos de los niños y niñas migrantes.

Negación sistemática del debido proceso y acceso a la protección internacional

Para las mujeres centroamericanas solicitantes de asilo en Estados Unidos entrevistadas por el ACNUR, la detención y el acceso a la protección internacional en México es una de las partes más problemáticas de su huida.¹³⁸ Si bien el ACNUR estima que más de la mitad de las mujeres, niños y

135 Testimonio de Sandra Elizabeth Ortega Reyes, 28 de enero de 2016, prueba 4, citado en: Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril, 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

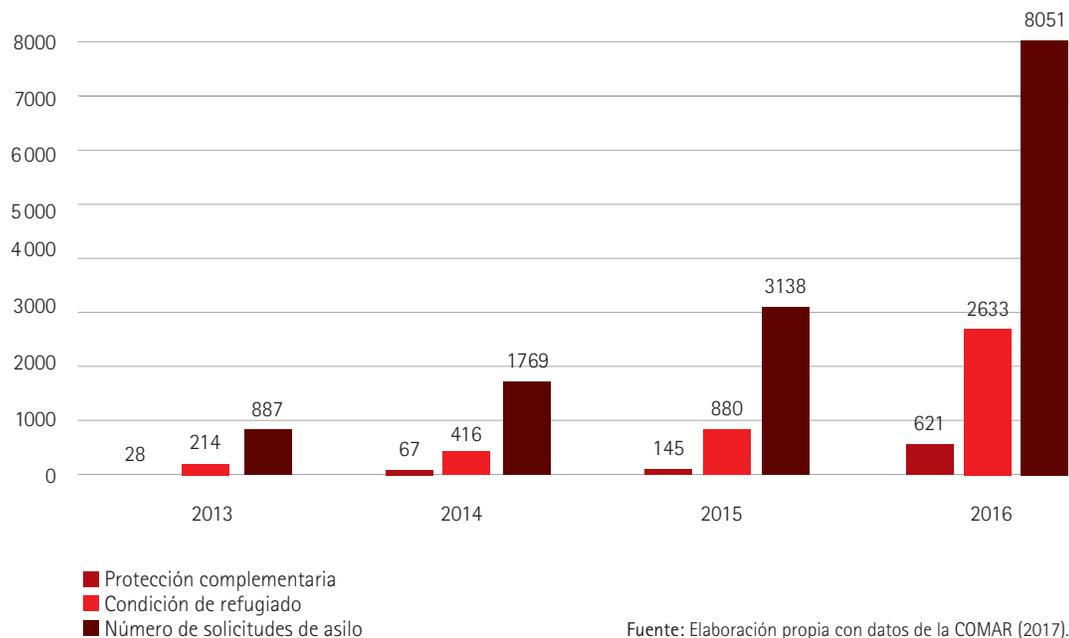
136 Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y> Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf Sin Fronteras (2016), *Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias de México*, por Joselin Borja Coria, México, <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>

137 *Crónica* (2017), *Videogray externa a EU rechaza a la separación de familias*, por Blanca Estela Botello, México, 10 de marzo, <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1013770.html>

138 ACNUR (2015), *Women on the Run*, <http://www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html>

niñas migrantes provenientes del TNC califican como refugiados¹³⁹ y 82% de las familias detenidas en Estados Unidos pasaron la entrevista de miedo creíble,¹⁴⁰ el número de personas que alcanza este reconocimiento en México es muy reducido. De hecho, estima que menos de 1% de personas del TNC que entran al país, solicita asilo.¹⁴¹ Finalmente, sólo 0.5% alcanza protección internacional en México, en lugar de ser deportado a uno de los países más violentos del mundo.¹⁴²

Gráfica 6. Protección internacional otorgada por la COMAR a personas del TNC, 2013–2016



La gráfica 6 muestra el número tanto de solicitudes de asilo en México como de casos reconocidos y de protección complementaria otorgada por la COMAR a personas del TNC en el periodo 2013-2016. Si bien el número de solicitudes de asilo ha aumentado a lo largo de este periodo, el crecimiento más importante se observa hasta el último año, aunque todavía

139 Entre los niños y las niñas, 58% calificó como refugiado. ACNUR (2014) *Children on the Run*, Washington D.C., <http://www.unhcr.org/56fc266f4.html> ACNUR (2015), *Women on the Run*, <http://www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html>

140 *The New York Times* (2015). "Swift Release for Detained Migrants", por el Consejo Editorial, 5 de julio, <http://www.nytimes.com/2015/07/05/opinion/sunday/swift-release-for-detained-migrants.html>

141 ACNUR (2016), *Respuesta regional a la situación del Triángulo Norte de Centroamérica*, Llamamiento suplementario 2016, Ginebra, junio, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10665.pdf>

142 Durante 2014 y 2015, México detuvo a 296,395 personas provenientes del TNC y otorgó refugio y protección complementaria a mil 642 personas. Por lo tanto, la posibilidad de que una persona de esa región alcanzara protección internacional en México se estimaba en 0.5%. Ver también: *El Financiero* (2017), "El 0.5% de los migrantes obtuvieron refugio en México en 2015: INAI", por Anabel Clemente, 11 de enero, <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-de-los-migrantes-obtuvieron-refugio-en-mexico-en-2015-inai.html>

está lejos del nivel de los años 1980. Mientras que las solicitudes de asilo se quintuplicaron en el periodo, el número de personas que recibió protección internacional se multiplicó por 9. Esto significa que la tasa de reconocimiento (de refugiado más protección complementaria) aumentó de 21.60% en 2013 a 40.41% en 2016.¹⁴³

A pesar de este importante incremento en el número de solicitudes y tasa de reconocimiento, el porcentaje de personas que huyen de la violencia en Centroamérica y que reciben protección internacional en México todavía es reducido (menos de 2%). A continuación, se presentan los principales factores que explican los límites de la protección internacional que ofrece México; posteriormente se abordarán los avances que se han producido para mejorar esta situación.

Condiciones adversas de detención y limitadas alternativas durante procesos de solicitud de protección internacional

En México, la mayoría de las personas detenidas que solicitan asilo permanecen en una estación migratoria durante el proceso de su solicitud¹⁴⁴ —en contra de la normatividad internacional.¹⁴⁵ La determinación puede durar varios meses y las condiciones son hostiles: Se ha documentado el hacinamiento, falta de higiene, alimentación deficiente y el maltrato, así como espacios de aislamiento y castigo.¹⁴⁶ La perspectiva de prolongar el tiempo de detención en estas condiciones desincentiva a muchas personas a solicitar asilo o a seguir el trámite de solicitud.¹⁴⁷

143 La tasa de reconocimiento está calculada como el número de reconocimientos de refugio y protección complementaria (2 mil 576) entre el número total de solicitudes (8 mil 51). El ACNUR provee una tasa de reconocimiento de 64% para 2016, toda vez que no toma en cuenta los 2 mil 898 casos desistidos o inconclusos (42% del total de las solicitudes), sino que divide el número de reconocimientos de refugio y protección complementaria (2 mil 576) entre el número de solicitudes que llegaron a término (4 mil). ACNUR (2016), *Northern Triangle of Central America Situation*, diciembre, http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/NTCA%20Situation%20-%20December%202016_0.pdf

144 Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

145 ACNUR (2012), *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

146 Para mayor información sobre condiciones de detención, ver: Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, [https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y-y Sin Fronteras](https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y-y-Sin-Fronteras) (2016), *Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias de México*, por Joselin Borja Coria, México, <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>

147 Georgetown Law Human Rights Institute Fact-Finding Project (2015), *The Cost of Stemming the Tide. How Immigration Enforcement Practices in Southern Mexico Limit Migrant Children's Access to International Protection*, Washington D.C., <http://www.law.georgetown.edu/academics/centers-institutes/human-rights-institute/fact-finding/upload/HRI-Fact-Finding-Report-Stemming-the-Tide-Web-PDF-English.pdf> Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf Clare Ribando Seelke (2016), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Congressional Research Service, 9 de marzo, http://www.centerforhumanrights.org/PFS_Petition/Ex18_CRS_PFS_Report030916.pdf

De acuerdo con el ACNUR, las decisiones en México para liberar de detención a las personas solicitantes de asilo permanecen *ad hoc*. Por ejemplo, entre julio y diciembre de 2016, 495 solicitantes (7% del total) fueron liberados y referidos a albergues de la iglesia o la sociedad civil.¹⁴⁸ Algunas de estas personas contaban con *visas humanitarias*, ya que es posible tramitarlas durante el proceso de solicitud de asilo. Mil 185, de 12 mil 469 solicitantes de asilo en el periodo 2014-2016 (enero-octubre), recibieron este tipo de protección y alternativa a la detención, es decir, 9.5% del total.¹⁴⁹

Tanto las condiciones adversas de detención como las limitadas alternativas a este proceso han llevado a que OSC denuncien ante la CIDH que el gobierno de México busca que las personas desistan de solicitar protección internacional en este país.¹⁵⁰ Las tasas de casos desistidos son altas: 36% en 2014, 30% en 2015, y 42% en 2016 (hasta octubre).¹⁵¹

Barreras de acceso a la protección internacional por parte del INM

Además de tener que permanecer en detención durante los meses que dure el proceso de solicitud y reconocimiento de asilo, México impone otras barreras importantes al acceso a la protección internacional. Por un lado, los agentes del INM son los guardianes del sistema de asilo. Es su responsabilidad informar sobre sus derechos a las personas migrantes: tanto para solicitar *visas humanitarias*, como asilo. Sin embargo, esto no siempre lo cumplen. Tampoco cuestionan a las personas detenidas sobre las razones que las llevaron a dejar su lugar de origen. Por el contrario, cuando solicitan la protección de la COMAR, el INM ha llegado a limitar el acceso a esta agencia.¹⁵² Más aún, las organizaciones de la sociedad civil en México han registrado abuso de poder,

148 ACNUR (2016), *Northern Triangle of Central America Situation*, diciembre, http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/NTCA%20Situation%20-%20December%202016_0.pdf Ver también: CDHFMC, CJR, SJM, Sin Fronteras, IDHIE, Asylum Access Mexico, Casa del Migrante Saltillo y UIA (2017), *Situación de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México*, Documento presentado en la Audiencia Pública ante la CIDH, Washington D.C., 17 de marzo.

149 INM (2016), *Solicitud de acceso a la información 0411100075716 realizada por Fundar*, Centro de Análisis e Investigación, oficio INM/DGRAM/6192/DRA/2016, 29 de septiembre de 2016, <http://migracionytransparencia.org/solicitudes/solicitud/?slug=numero-de-tramites-ingresados-y-resueltos-por-razones-humanitarias-2014-2015-2016>

150 Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

151 COMAR (2016), *La COMAR en números 2013*, México, 12 de mayo, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2013> COMAR (2016), *La COMAR en números 2014*, México, 13 de mayo, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2014> COMAR (2016), *La COMAR en números 2015*, México, 16 de mayo, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2015> COMAR (2016), *La COMAR en números 2016*, México, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-enero-marzo-2016>

152 CDHFMC, *Dignidad y justicia en el camino*, Casa del Migrante Saltillo, UIA-Puebla, IDHIE, Sin Fronteras (2015), *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria; siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/DerechosCautivos_2015_WEB.pdf Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y> *Animal Político* (2016), "8 de cada 10 peticiones de refugio son rechazadas por México: las claves de la política migratoria en los últimos 15 años", por Manuel Ureste, México, 7 de diciembre, <http://www.animalpolitico.com/2016/12/8-10-peticiones-refugio-rechazadas-mexico-las-claves-la-politica-migratoria-los-ultimos-15-anos/>

hostigamiento, castigos y amenazas por parte de los agentes del INM para disuadir a las personas de acceder a la protección internacional.¹⁵³ En consecuencia, solamente 1.72% de las detenidas en 2015 pudieron realizar una solicitud de asilo en México (3 mil 424 de 198 mil 141).

En el caso de las niñas y niños la situación es alarmante. Se ha documentado que dos terceras partes de ellos son deportados sin ser informados por los agentes del INM de sus derechos.¹⁵⁴ Por lo tanto, de los 20 mil 368 niños y niñas no acompañados detenidos en 2015, únicamente 142 solicitaron asilo en México, 44 fueron reconocidos y 14 recibieron protección complementaria.¹⁵⁵ Es decir, 0.28% de los no acompañados detenidos alcanzaron protección internacional en México ese año.

Escaso presupuesto y prácticas deficientes de la COMAR

Por otro lado, más allá de la responsabilidad de los agentes del INM de informar sobre el derecho a solicitar asilo y hacer un primer filtro sobre las razones para migrar, la COMAR también debe realizar este trabajo, ya que es la agencia que otorga la condición de refugiado en México. Sin embargo, la COMAR carece de presencia en ubicaciones clave y tiene capacidades limitadas para informar a las personas sobre sus derechos y procesar las solicitudes de forma eficiente.¹⁵⁶

A pesar del incremento en detenciones de personas elegibles para obtener la condición de refugiado, el presupuesto de la COMAR no tuvo un aumento correspondiente entre 2014 y

153 CDHFMC, *Dignidad y justicia en el camino*, Casa del Migrante Saltillo, UIA-Puebla, IDHIE, Sin Fronteras (2015), *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria; siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/DerechosCautivos_2015_WEB.pdf

154 ACNUR (2014), *Arrancados de raíz: Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional*, agosto, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828> Otras fuentes incluso estiman que más de 95% de las personas deportadas por México a los países donde corren peligro sus vidas nunca recibieron información sobre la posibilidad de pedir asilo. Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y> Center for Human Rights and Constitutional Law (2016), *US Border Externalization Creates Human Rights Crisis in Mexico. Human Rights Groups Denounce US-Mexico Campaign to Interdict and Summarily Deport Central American Refugees*, 14 de abril, http://www.centerforhumanrights.org/Border_Externalization.html Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

155 Datos de la COMAR (2016), *La COMAR en números 2015*, México, 16 de mayo, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2015>

156 Clare Ribando Seelke (2016), *Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts*, Congressional Research Service, 9 de marzo, http://www.centerforhumanrights.org/PFS_Petition/Ex18_CRS_PFS_Report030916.pdf ACNUR (2016), *2017 Planning summary. Operation: Mexico*, 2 de diciembre, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/pdfsummaries/GA2017-Mexico-eng.pdf>

2015.¹⁵⁷ Durante ese año, ejerció un presupuesto de 26 millones de pesos (1.28 millones de dólares).¹⁵⁸ Esto significa que 15 oficiales de asilo, uno por cada 13 mil 200 detenidos en 2015, han debido procesar todas sus solicitudes de asilo. El volumen de trabajo contribuye al ejercicio de prácticas deficientes y a una débil implementación del marco normativo: Por ejemplo, los agentes de la COMAR realizaron entrevistas por teléfono que no han sido valoradas positivamente por la CNDH¹⁵⁹ o no mantienen la confidencialidad de las solicitudes y resoluciones.¹⁶⁰

En el caso de las familias, la COMAR no tiene una práctica para ofrecer una protección amplia e integral. De manera indirecta puede llegar a discriminar por género y edad: Suele entrevistar únicamente al padre o la madre, aun cuando esta persona explique que es otro integrante de la familia quien se encuentra en una situación de riesgo o persecución, muchas veces sus hijos o hijas, que son menores. Por lo tanto, hay una probabilidad de que los oficiales de la COMAR no identifiquen como refugiados a los acompañantes de estas madres o padres entrevistados, con el riesgo de devolver a una situación de peligro a las familias.¹⁶¹ En este sentido, el ACNUR ha documentado cómo la COMAR ha desestimado innumerables casos por considerar que hay "falta de pruebas" o que podrían recurrir a un desplazamiento o traslado interno.¹⁶² Por lo tanto, organizaciones han presentado evidencia ante la CIDH de cómo la

157 Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

158 Por ejemplo, el ACNUR, que contribuye a los esfuerzos de la COMAR para la atención de personas refugiadas y solicitantes, contó con el triple del presupuesto para desarrollar actividades en México durante 2015. Reuters (2016), "Mexico braces for fresh flood of Central American asylum seekers", por Gabriel Stargardter, 15 de diciembre, <http://www.reuters.com/article/us-mexico-immigration-idUSKBN1442ZO> ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#>

159 CNDH (2012), *Recomendación no.77/2012. Caso del Niño de Nacionalidad Hondureña a Quien se Negó Refugio*, México, 30 de noviembre, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_077.pdf Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

160 Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf

161 CDHFCM, CJR, SJM, Sin Fronteras, IDHIE, Asylum Access Mexico, Casa del Migrante Saltillo y UIA (2017), *Situación de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México, Documento presentado en la Audiencia Pública ante la CIDH*, Washington D.C., 17 de marzo.

162 ACNUR (2015), *Women on the Run*, <http://www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html> Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf International Crisis Group (2016), *Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration*, Latin America Report no. 57, Bélgica, 28 de julio, https://www.acaps.org/sites/acaps/files/key-documents/files/easy-prey-criminal-violence-and-central-american-migration_0.pdf

COMAR no ha sido capaz de conferir un proceso completo, justo y transparente de solicitud de asilo, lo que constituye una violación al derecho internacional.¹⁶³

Por su parte, la mayoría de las personas solicitantes de asilo no cuenta con asesoría ni asistencia legal durante su proceso de asilo. Se espera que el nuevo trabajo de la clínica legal de la Universidad Iberoamericana contribuya a un mayor involucramiento de las autoridades administrativas y judiciales en la determinación del estatus de refugiado, especialmente cuando la COMAR debe adoptar su propio manual de elegibilidad.¹⁶⁴ En el caso de los niños y niñas, así como de las familias, la asistencia legal es aún más necesaria, especialmente porque los procesos no están diseñados en el interés superior de los niños.¹⁶⁵ De ahí que sólo 22 niños y niñas no acompañadas del TNC fueron reconocidos como refugiados en 2014 y 39 en 2015.¹⁶⁶ En el caso de las familias, la representación legal ha contribuido a que el oficial de la COMAR se dirija a todos sus miembros.¹⁶⁷ Por lo tanto, el ACNUR considera urgente la capacitación sobre la determinación del interés superior del niño al personal de la COMAR, así como a los funcionarios del DIF y de la nueva Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.¹⁶⁸

Finalmente, la COMAR impone requisitos económicos significativos cuando una persona refugiada solicita la reunificación de su familia, incluso si se encuentran en una situación de peligro.¹⁶⁹ Se ha demostrado que la unidad familiar incrementa la autosuficiencia de los refugiados y protege

163 Case No. P-652-16 Before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Petition for Interim and Permanent Measures Regarding Systematic Violations of the American Convention on Human Rights and Other International Covenants Against Central American Migrants in Mexico against United States of America and United Mexican States, 14 de abril de 2016, http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/IACHR_PFS_Petition.pdf CDHFMC, CJR, SJM, Sin Fronteras, IDHIE, Asylum Access Mexico, Casa del Migrante Saltillo y UIA (2017), *Situación de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México, Documento presentado en la Audiencia Pública ante la CIDH*, Washington D.C., 17 de marzo.

164 ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, Diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#>

165 Human Rights Watch (2016), *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, marzo, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

166 COMAR (2016), *La COMAR en números 2013*, México, 12 de mayo, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2013> COMAR (2016), *La COMAR en números 2014*, México, 13 de mayo, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2014> COMAR (2016), *La COMAR en números 2015*, México, 16 de mayo, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-2015> COMAR (2016), *La COMAR en números 2016*, México, <https://www.gob.mx/comar/galerias/la-comar-en-numeros-enero-marzo-2016>

167 CDHFMC, CJR, SJM, Sin Fronteras, IDHIE, Asylum Access Mexico, Casa del Migrante Saltillo y UIA (2017), *Situación de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México, Documento presentado en la Audiencia Pública ante la CIDH*, Washington D.C., 17 de marzo.

168 Durante 2016, más de 40 mil 500 niños, niñas y adolescentes fueron detenidos. Sin embargo, la Procuraduría del DIF sólo emitió 25 medidas de protección para evitar su detención. ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#> *Animal Político* (2017), "Detención de menores migrantes en México", por Nayomi Aoyama y Daniela Gutiérrez, 30 de enero, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2017/01/30/detencion-ninas-ninos-adolescentes-migrantes-mexico/>

169 CDHFMC, CJR, SJM, Sin Fronteras, IDHIE, Asylum Access Mexico, Casa del Migrante Saltillo y UIA (2017), *Situación de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México, Documento presentado en la Audiencia Pública ante la CIDH*, Washington D.C., 17 de marzo.

el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, por lo que a largo plazo reduce costos sociales y económicos a la región.¹⁷⁰

El ACNUR reconoce que entre las personas que huyen de Centroamérica hay una creciente presencia de familias.¹⁷¹ Durante 2016 y el primer trimestre de 2017, la COMAR otorgó refugio o protección complementaria a mil 128 unidades familiares, la mayoría provenientes de los países del TNC.¹⁷² Sin embargo, esta información no está procesada.¹⁷³ Es importante que, en atención al fenómeno, se comience a generar información desagregada por grupos familiares, a fin de identificar adecuadamente sus necesidades de protección e integración y diseñar e implementar políticas acordes.

Limitado acceso a *visas humanitarias*

Otra vía para alcanzar protección internacional en México es acceder al permiso de estancia por razones humanitarias conocido como *visa humanitaria*. Existen diversos caminos para obtenerla:¹⁷⁴

Primero: Las personas del TNC pueden solicitar una visa por razones humanitarias si tienen un familiar residente en México y su vida o integridad física corre peligro por violencia o catástrofe natural. Sólo una persona de El Salvador obtuvo esta visa en 2014 y tres de Honduras en 2015. Durante 2016 (hasta septiembre) ninguna persona del TNC entró a México con este tipo de visa.

Segundo: Si se ha entrado a México como visitante, es posible cambiar la condición migratoria por razones humanitarias, especialmente cuando una persona es reconocida como refugiada. Muy pocas provenientes del TNC han realizado este trámite: 12 personas en 2014 (seis de ellas reconocidas como refugiadas); 13 en 2015 (cinco de ellas también consideradas en esta condición); y seis en 2016 (todas de El Salvador que fueron reconocidas como refugiadas).

170 Sin Fronteras (2011), *Pese a todo, México siempre te abre los brazos. Estudio sobre integración sociocultural de extranjeros*, por Joselin Borja, Carolina Carreño y Jesús Alejandro de la Peña, Sin Fronteras, México.

171 ACNUR (2016), *Respuesta regional a la situación del Triángulo Norte de Centroamérica*, Ginebra, Llamamiento suplementario 2016, junio, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10665.pdf>

172 COMAR (2017), *Solicitud de acceso a la información 0422000016817 realizada por el Instituto para las Mujeres en la Migración*, oficios DP/6345/2017, COMAR/DVER/2521 y DCH/4483/2017, 24 de mayo.

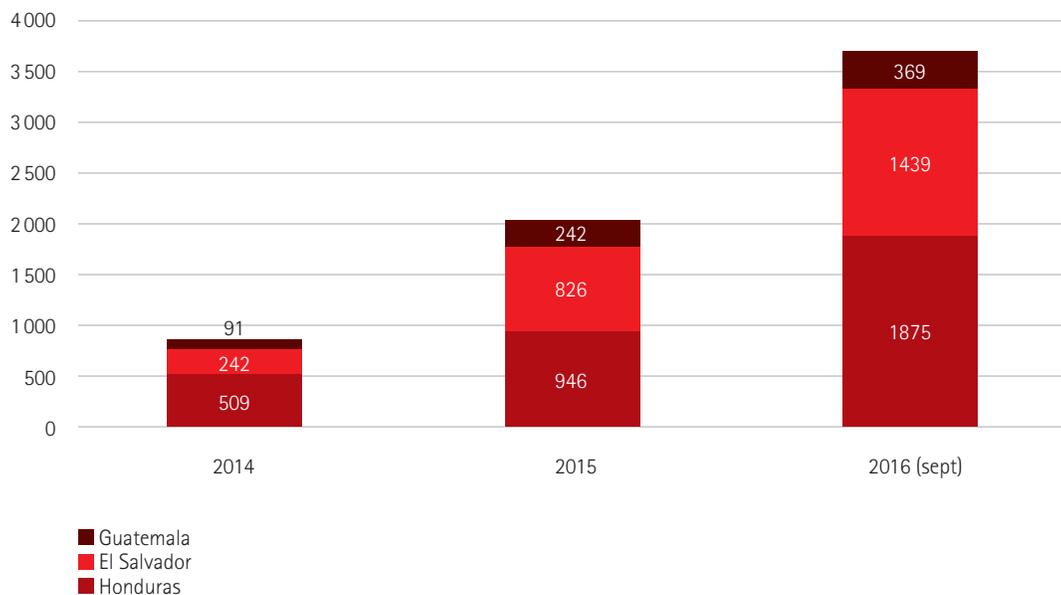
173 ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#>

174 Datos de la UPM (2016), citados en INM (2016), *Solicitud de acceso a la información 0411100075716 realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación*, oficio INM/DGRAM/6192/DRA/2016, 29 de septiembre de 2016, <http://migracionytransparencia.org/solicitudes/solicitud/?slug=numero-de-tramites-ingresados-y-resueltos-por-razones-humanitarias-2014-2015-2016> SEGOB (2015), *Trámites y procedimientos relacionados con razones humanitarias*, presentación ante el Consejo consultivo del INM, 17 de noviembre.

Tercero: Cuando una persona se encuentra de forma irregular en México puede regularizar su estancia por razones humanitarias si es niño o niña no acompañada, víctima o testigo de un delito, si solicita asilo o si se encuentra en situación de vulnerabilidad (causa humanitaria). Ésta es la vía por la que casi la totalidad de los provenientes del TNC (98%) han recibido una *visa humanitaria*: 829 personas en 2014, mil 998 en 2015 y tres mil 675 en 2016 (hasta septiembre).¹⁷⁵

Si bien las mujeres constituyen la tercera parte de las personas del TNC con este tipo de visa (razones humanitarias), su participación varía en las distintas causales. Por ejemplo, constituyen 23.15% de las personas del TNC regularizadas por ser víctimas o testigos de un delito y 28.40% por causas humanitarias, mientras que conforman 39.5% de aquellas que se regularizan por solicitar asilo. Sobre familias que alcanzaron este tipo de visa no hay información disponible. Como en el caso de detención y asilo, es importante que se comience a generar información desagregada por grupos familiares, a fin de identificar mejor sus necesidades de protección e integración.

Gráfica 7. Personas del Triángulo Norte de Centroamérica que recibieron visas humanitarias, 2014–2016 (septiembre)



Fuente: Elaboración propia a partir de UPM (2011–2016).

175 INM (2016), *Solicitud de acceso a la información 0411100075716 realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación*, oficio INM/DGRAM/6192/DRA/2016, 29 de septiembre 2016, <http://migracionytransparencia.org/solicitudes/solicitud/?slug=numero-de-tramites-ingresados-y-resueltos-por-razones-humanitarias-2014-2015-2016>

Las personas del TNC recibieron 89% de las *visas humanitarias* (por solicitud, cambio de estancia y regularización) otorgadas entre 2014 y 2016 (hasta septiembre). La gráfica 7 presenta el total de estas visas otorgadas a personas provenientes del TNC, desagregadas por nacionalidad y año. Destacan tres tendencias: Primero, las provenientes de Honduras constituyen la mitad de estas regularizaciones en el periodo 2014-2016 (septiembre). Segundo, cada año se ha duplicado el número de personas del TNC que regulariza su estancia por razones humanitarias. Tercero, el número de las beneficiadas con estas visas no se corresponde con los niveles de violencia durante el tránsito en México y las necesidades de protección internacional de las personas del TNC. El número de personas que recibieron una *visa humanitaria* en 2016 (septiembre) equivale a 2.69% de las detenidas en los primeros nueve meses del año.

La expedición de *visas humanitarias* a los haitianos en Tijuana ha demostrado el impacto positivo que puede tener esta visa en la protección de los derechos de las personas migrantes. No sólo cuentan con permiso de trabajo sino que, al estar fuera de la clandestinidad, se encuentran en una situación de menor vulnerabilidad frente al crimen organizado y extorsiones por parte de las autoridades.¹⁷⁶ Todas las familias solicitantes de asilo deberían tener acceso a este tipo de documento durante su proceso.

176 No todas las personas migrantes de Haití en Tijuana gozan de derecho al trabajo. De acuerdo con el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, se ha negado la CURP a muchas de ellas y, por tanto, su documentación para trabajar. Tijuana Informativo (2017), *El acceso a la información un derecho para los migrantes*, 18 de mayo, <http://www.tijuanainformativo.info/index.php/noticias-de-tijuana/item/58323-el-acceso-a-la-informacion-un-derecho-para-los-migrantes>

6.

¿De qué manera han impactado las políticas migratorias a las familias transmigrantes y han modelado su movilidad internacional?

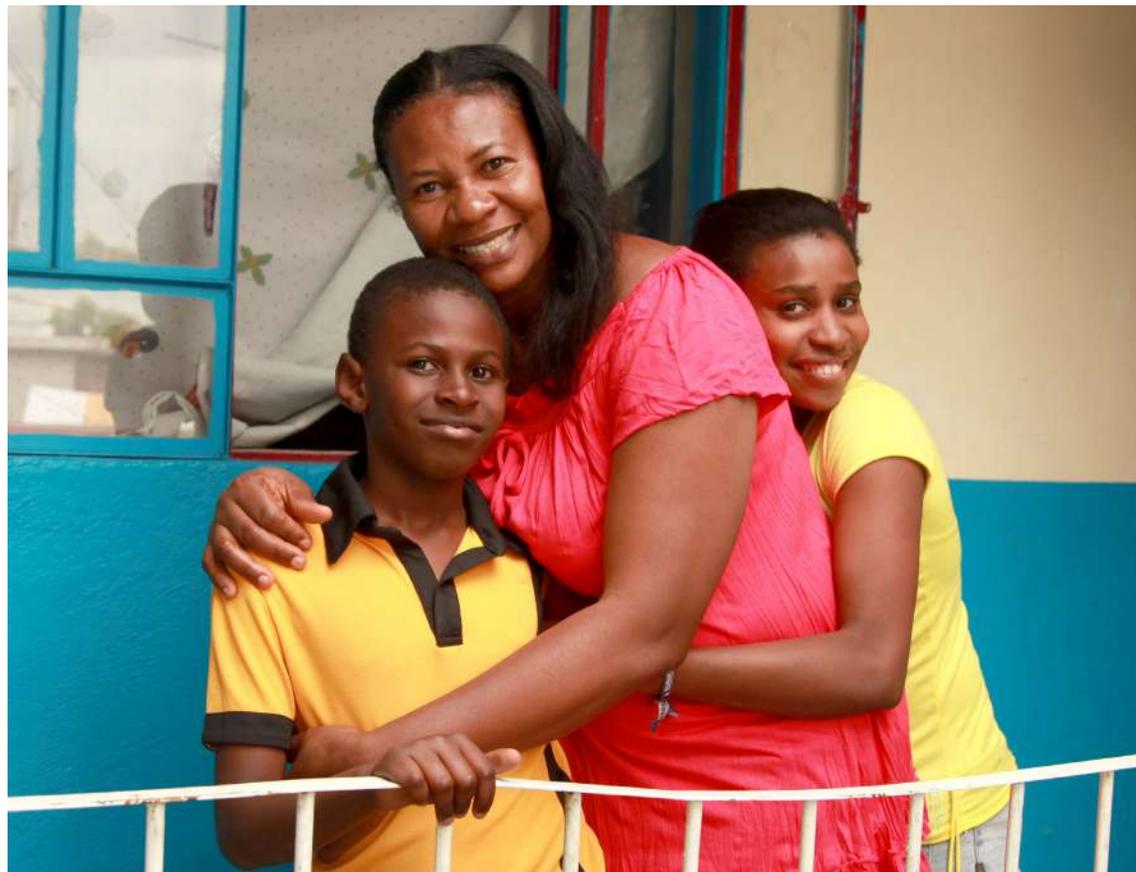


Foto: IMUMI, AC

Las estrategias de disuasión de la migración han dejado a las familias del TNC en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que han optado por solicitar protección internacional en México.

Las políticas de disuasión (férreo control migratorio, condiciones adversas y prolongadas de detención, campañas publicitarias sobre los peligros del camino y la probable deportación) no han alcanzado el éxito esperado. Los resultados del American Immigration Council (AIC) sobre la encuesta realizada por el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP) en 2015 en Centroamérica son transparentes: las personas encuestadas habían escuchado los mensajes de los peligros del viaje, la detención y la deportación. Sin embargo, estaban motivadas a migrar por su experiencia directa con el crimen, y estaban dispuestas a enfrentar dichos riesgos.¹⁷⁷ Las 21 mil familias centroamericanas que llegaron a lo largo del año fiscal 2016 a Estados Unidos lo demuestran. Si bien las estrategias de disuasión no han frenado los viajes, sí han tenido un impacto en la forma en la que las familias migran, así como en su acceso a derechos y servicios, como se muestra a continuación.

Cambios en las estrategias de viaje como adaptación al férreo control migratorio

Las mujeres centroamericanas que viajan a través de México con el propósito de llegar a Estados Unidos cuentan con redes migratorias importantes, que les ayudan a viajar de forma estratégica. Su camino suele ser más clandestino que el de los hombres, lo realizan por carretera, alejadas de la asistencia de los albergues aledaños a las vías del tren, lo que impone más riesgos. Los familiares de las mujeres centroamericanas en Estados Unidos suelen contratar servicios de tráfico¹⁷⁸ para ayudarlas a llegar a su destino. Se transportan en diversos medios; en algunos trayectos van en autobuses, otros en taxis o en autos rentados, pero también amontonadas en camiones de carga o, incluso, deben caminar ciertos tramos. Se alojan en hoteles o casas de huéspedes. Algunas viajan con documentos falsos.¹⁷⁹

Cuando no tienen los recursos económicos o de redes suficientes para contratar servicios de tráfico, las mujeres se unen a grupos o viajan por su cuenta. Algunas realizan acuerdos con conductores de camiones, quienes las trasladan durante parte importante de su viaje, en ocasiones a cambio de servicios, incluido el sexo. Lejos de los albergues, a lo largo del camino han recibido ayuda solidaria de otras mujeres.¹⁸⁰

177 American Immigration Council (2016), *Understanding the Central American Refugee Crisis. Why They Are Fleeing and How U.S. Policies are Failing to Deter Them*, Special Report by Jonathan Hiskey, Abby Córdova, Diana Orcés and Mary Fran Malone, febrero, https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/understanding_the_central_american_refugee_crisis.pdf

Lily Folkerts, Daniella Burgi-Palomino y Emma Buckhout (2016), *A Look at the Northern Triangle of Central America in 2016: Sustained Violence and Displacement*, 15 de agosto de 2016, <http://www.lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1709-a-look-at-the-northern-triangle-of-central-america-in-2016-sustained-violence-and-displacement>

178 Los servicios de tráfico de personas involucran una red de actores: reclutadores, transportistas, hoteleros, facilitadores, organizadores y financiadores. Pocas veces las mujeres migran acompañadas de la misma persona a lo largo de todo su recorrido.

179 Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, IMUMI, 4ta. Editores, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/05/un-viaje-sin-rastros.pdf>

180 Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, IMUMI, 4ta. Editores, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/05/un-viaje-sin-rastros.pdf>

Entre los cambios en estrategias de viaje de las mujeres que migran en familia resaltan los siguientes:

- **Nuevas y más peligrosas rutas.** Cuando el INM empezó a limitar el acceso de las personas migrantes al tren, se documentó que comenzaron a seguir las "rutas femeninas".¹⁸¹ Sin embargo, como se ha comentado, el control migratorio a lo largo de las carreteras del país, con la proliferación de operativos móviles, también ha sido tenaz. Por lo tanto, las mujeres y sus familias también han debido adaptar sus viajes: se ha evidenciado el cambio de rutas y las estrategias de viaje (mientras algunos caminan o cabalgan partes de su recorrido por caminos secundarios, otros navegan por la costa del Pacífico o ríos). Sobra decir que muchas de las nuevas rutas atraviesan territorios controlados por distintos cárteles de narcotráfico y crimen organizado, por lo que el nivel de vulnerabilidad de las familias migrantes es significativo.¹⁸²
- **Mayor contratación de servicios de tráfico.** Si bien las campañas de difusión de los peligros del viaje a través de México no son suficientes para detener la huida de familias centroamericanas, sí han generado mucho miedo entre quienes la emprenden. Cuando las mujeres van con niños y niñas, procuran mayor seguridad confiando en los servicios de tráfico.¹⁸³ Los traficantes se han adecuado para proveer servicios y ofrecen viajes con niños, por nuevas y más peligrosas rutas, con precios más elevados por pagos de derecho de paso o "protección", además de más oportunidades de encuentro con autoridades en busca de sobornos.¹⁸⁴ Por lo tanto, se ha encarecido el viaje. A partir de la implementación del Plan de la Frontera Sur, las personas migrantes pagan alrededor de diez mil dólares, en lugar de seis mil.¹⁸⁵

181 WOLA (2015), *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border. An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, por Adam Isaacson, Maureen Meur y Hannah Smith, Washington, D.C., noviembre, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

182 *El Universal* (2015), "Migrantes recorren rutas más peligrosas", por Roselia Chaca, México, 29 Enero, <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/migrantes-recorren-rutas-mas-peligrosas-1072758.html>

183 *The Guardian* (2014), "A Desperate Mother's American Dream Dies in Texas Wilderness", por Melissa del Bosque, 7 de agosto, <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/07/us-immigration-mexico-american-dream-texas-wilderness>

184 De acuerdo con UNODC, el tráfico de personas de Sudamérica a Estados Unidos genera alrededor de \$6.75 billones de dólares al año. UNODC (2010), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, citado por UNODC, *Smuggling of migrants: the harsh search for a better life*, <http://www.unodc.org/toe/en/crimes/migrant-smuggling.html>

The Guardian (2015), *Mexico departs record numbers of women and children in US-driven effort*, por Nina Lakhani, 4 de febrero, <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/04/mexico-departs-record-numbers-women-children-central-america>

Animal Político y CIDE (2015), *Programa Frontera Sur: una cacería de migrantes*, México, 28 de abril, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

WOLA (2015), *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border. An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, documento elaborado por Adam Isaacson, Washington D.C., noviembre, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

Marc Roseblum e Isabel Ball (2016), *Trends in unaccompanied child and family migration from CA*, MPI Fact Sheet, enero, <http://www.migrationpolicy.org/research/trends-unaccompanied-child-and-family-migration-central-america>

The Guardian (2016), "Central American migrants desperate to reach US risk new dangers at sea", por Nina Lakhani, 15 de septiembre, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/sep/15/migrants-mexico-human-trafficking-us-immigration-crackdown>

185 Periodistas de a Pie (2015), "El Plan Frontera Sur, según los coyotes", por Rodrigo Soberanes, México, 16 de junio, <http://enelcamino.piedepagina.mx/ruta/el-plan-frontera-sur-segun-los-coyotes/>

El aumento de familias del TNC que llegan a Estados Unidos ha hecho suponer a oficiales senior de la Patrulla Fronteriza que los traficantes urgen a las personas migrantes de viajar junto con sus hijos para reducir la probabilidad de ser detenidos en Estados Unidos y deportados.¹⁸⁶ Sin embargo, muchas veces los traficantes separan a las familias a lo largo del trayecto migratorio, con consecuencias importantes cuando son detenidos, ya que no son reunidos durante la detención y/o deportación, lo que complica su proceso de solicitud de asilo.¹⁸⁷

Impacto humanitario: barreras para acceder a derechos, servicios y asistencia

Debido a las condiciones de clandestinidad del viaje, pocas familias migrantes tienen acceso a albergues y asistencia de organizaciones de la sociedad civil durante su tránsito por México. Esta situación tiene consecuencias importantes: las personas migrantes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad ante sus propios traficantes, el crimen organizado y el delito común, en especial las mujeres, niñas y niños, sobre todo cuando las fronteras entre el tráfico y el secuestro, o entre el tráfico y la trata de personas son muchas veces borrosas.¹⁸⁸

Pocas mujeres denuncian la violencia, especialmente la sexual, debido a la presión a continuar el viaje o por la desconfianza en el sistema de justicia mexicano. Las OSC han buscado contribuir a ampliar su acceso a diversos servicios mediante el desarrollo de modelos de atención ya sea en salud integral (jurídica, psicológica y médica) o de litigio para mujeres y niñas víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos. Sin embargo, las migrantes que llegan a hacer una denuncia se enfrentan a un procedimiento poco accesible y efectivo, donde muchas veces son revictimizadas y el proceso escasa o nulamente resulta en una sentencia y reparación del daño.¹⁸⁹

186 *Los Angeles Times* (2016), "Illegal border crossings by Central American families increase again", por Brian Bennett, 17 de octubre, <http://www.latimes.com/nation/la-na-border-crossings-20161017-snap-story.html>

187 American Immigration Council (2016), *Divided by Detention: Asylum-Seeking Families' Experiences of Separation*, por Leigh Barrick, 31 de agosto, <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/divided-by-detention-asylum-seeking-families-experience-of-separation>

188 Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, IMUMI, 4ta. Editores, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/05/un-viaje-sin-rastros.pdf> Gabriela Díaz Prieto y Sarah Gammage (2016), "Aiding Central America's 'Women on the Run'", *NACLA*, 7 de enero, <https://nacla.org/news/2016/01/06/aiding-central-america-women-run> *The Guardian* (2016). *All you can do is run: Central American children fleeing violence head for Mexico*. por A. Stillman, 10 de febrero, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/10/central-american-children-fleeing-violence-mexico-guatemala-el-salvador-honduras>

189 Fabián Sánchez Matus y Carlos Nobara (2011), "Modelo de litigio para atención a mujeres y niñas víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos", en Marielaire Acosta (coord.) *Superar la impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, CIDE, México, pp. 299-317; INCIDE Social y Sin Fronteras (2012), *Construyendo un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de violencia sexual en México*, coordinado por Genoveva Roldán y Nancy Pérez, México; Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, IMUMI, 4ta. Editores, <http://unviajesinrastros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/05/un-viaje-sin-rastros.pdf>

En consecuencia, las personas refugiadas y migrantes encaran situaciones serias de salud física y mental, pero enfrentan barreras considerables para acceder tanto a servicios de salud como a la justicia.¹⁹⁰ Por lo tanto, el director de Médicos Sin Fronteras en México, Bertrand Rossier, ha señalado su preocupación por el impacto humanitario del Plan de la Frontera Sur.¹⁹¹

Por su parte, la movilidad de las rutas implica retos importantes para quienes buscan ubicar geográficamente a los solicitantes de asilo, valorar sus necesidades de protección y ofrecerles asistencia. Por ejemplo, los albergues en las rutas tradicionales solían documentar violaciones a los derechos de las personas migrantes; hoy esa tarea se ha complicado.¹⁹² A fin de apoyarlas en su camino, diversas órdenes religiosas han comenzado a abrir albergues y comedores en las rutas nuevas.¹⁹³ Sin embargo, el ACNUR no puede invertir en este tipo de centros en rutas temporales, por lo que ha decidido apoyar el traslado de solicitantes de asilo a albergues de largo plazo, que cuenten con condiciones más seguras de estancia, así como con apoyo legal y psicológico.¹⁹⁴

Incremento de solicitudes de asilo en México

Las familias detenidas en las saturadas estaciones migratorias de México experimentan opresión y angustia por el encierro y la separación de sus integrantes. Han aprendido que es mejor ser deportado desde México, que esperar la determinación de la condición de refugiado en esas condiciones. Comprendieron que podían volver a iniciar el viaje y solicitar asilo al ACNUR o la COMAR al llegar a territorio mexicano, para evitar la detención.

Las familias que esperan la determinación de su solicitud de asilo en México fuera de detención tienen necesidades económicas, incluso para desplazarse a las oficinas de la COMAR a realizar los trámites. Pocos solicitantes cuentan con una *visa humanitaria*. Esto significa que muchas madres de familia no tienen permiso de trabajo durante los tres o cuatro meses que dura el trámite de solicitud de asilo. Por lo tanto, se ven obligadas a trabajar de manera informal y en una

190 Si bien la legislación mexicana garantiza el acceso a la salud a las personas migrantes, más en situación de riesgo, en la práctica pocas veces se cumple. Médicos Sin Fronteras (2016), *El peligro de atravesar México*, 21 de diciembre, <https://www.msf.es/actualidad/mexico/peligro-atravesar-mexico>

191 *The Guardian* (2016), "Central American migrants showing record levels of mental health problems", por Nina Lakhani, 21 de octubre, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/21/migrant-victims-violence-mental-health-problems>

192 WOLA (2015), *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, por José Knippen, Clay Boggs y Maureen Meyer, noviembre, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/11/Un-camino-incierto_Nov2015.pdf

193 Laura Weiss (2016), "Central American Refugees Struggle for Protection in Southern Mexico", *Foreign Policy in Focus*, 16 de septiembre, <http://fpif.org/central-american-refugees-struggle-protection-southern-mexico/>

194 ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#>

gran precariedad, donde enfrentan abusos y discriminación.¹⁹⁵ Contar con una *visa humanitaria* contribuiría a salir de la clandestinidad y reducir la situación de vulnerabilidad de estas familias.

Finalmente, muchas familias han atemperado o pospuesto su deseo de llegar a Estados Unidos y han optado por solicitar asilo en México.¹⁹⁶ De hecho, entre noviembre de 2016 y marzo de 2017, la COMAR recibió 5 mil 421 solicitudes de asilo, 150% más que en el mismo periodo durante 2015-16.¹⁹⁷ El desafío es que el país esté en condiciones de satisfacer estas necesidades de protección internacional.

195 Laura Weiss (2016), "Central American Refugees Struggle for Protection in Southern Mexico", *Foreign Policy in Focus*, 16 de septiembre, <http://fpif.org/central-american-refugees-struggle-protection-southern-mexico/>

196 *TheNewYorkTimes* (2017), "Migrating North, but to Mexico, Not the U.S.", por Kirk Semple, 12 de febrero, https://www.nytimes.com/2017/02/12/world/americas/mexico-migration-asylum.html?smid=tw-share&t_r=0 *La Jornada* (2017), "Advierte ACNUR sobre inusual ola de solicitudes de refugio en México", por Fabiola Martínez, México 12 de febrero, <http://www.jornada.unam.mx/2017/02/12/politica/003n1pol>

197 *TIME* (2017). *Exclusive: Asylum applications in Mexico surge after Trump election win*, por Kevin Lio, 18 de abril, <http://time.com/4745785/mexico-asylum-applications-trump-election/>

7.

¿Qué avances se han producido en materia de protección internacional?



Foto: IMUMI, AC
México asumió el compromiso de incrementar la capacidad de su sistema de protección internacional en la Declaración de Acción de San José, 2016.

Estados Unidos es el país donde más personas del TNC solicitan asilo. Sin embargo, se ha incrementado el número solicitantes en otros países de la región. Cada vez más personas que buscan protección ven en México un país de destino. El ACNUR estima que continúe la tendencia, por lo que 22 mil personas podrían solicitar asilo en este país durante 2017.¹⁹⁸

En julio de 2016, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el ACNUR, auspiciaron una Mesa redonda de alto nivel sobre los refugiados y las personas desplazadas en la región del TNC.¹⁹⁹ El objetivo de la reunión era encontrar soluciones a las necesidades de protección internacional de las personas de la región, que quedaron recogidas en la Declaración de Acción de San José. A su vez, con este compromiso, tanto los Estados como las agencias internacionales buscaban contribuir a la agenda de la Cumbre de alto nivel del Secretario General de la ONU sobre Respuestas a los movimientos masivos de refugiados y migrantes, de septiembre de ese año, que dio lugar a la Declaración de Nueva York.²⁰⁰

En la Declaración de Acción de San José, México asumió, entre otros, los siguientes compromisos:²⁰¹

- Incrementar la capacidad del sistema de protección internacional en México, mediante el fortalecimiento de la presencia de la COMAR con el apoyo del ACNUR.
- Consolidar el sistema de determinación de la condición de refugiado: garantizar el acceso efectivo, la no devolución, el derecho a la representación legal, la confidencialidad y el debido proceso.
- Propiciar alternativas para la detención de niños, niñas y adolescentes, así como de los solicitantes de asilo, previa emisión de condición de estancia temporal (*visa humanitaria*).
- Ejecutar campañas de difusión de información sobre los mecanismos de protección existentes en el país.

198 ACNUR (2016), *Northern Triangle of Central America Situation*, diciembre, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/NTCA%20Situation%20-%20December%202016.pdf>

199 Participaron los gobiernos de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México y Panamá, con la intervención de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, junto con la colaboración y apoyo técnico de la OEA, el ACNUR, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y bajo el auspicio del gobierno de Costa Rica. ACNUR y OEA (2016), "Declaración de Acción de San José", *Mesa redonda de alto nivel. Llamado a la acción: necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica*, San José de Costa Rica, 7 de julio, http://acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694#_ga=1.191272616.349006557.1480536982

200 ANCUR (2016), "Llamado a la acción: necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica. Propuesta para una respuesta regional", *Mesa redonda de alto nivel 6 y 7 de julio de 2016*, San José de Costa Rica, 30 de junio, <http://www.acnur.org/noticias/noticia/mesa-redonda-de-alto-nivel-6-y-7-de-julio-de-2016-llamado-a-la-accion-necesidades-de-proteccion-en-el-triangulo-norte-de-centroamerica/>

201 ACNUR y OEA (2016), "Declaración de Acción de San José", *Mesa redonda de alto nivel. Llamado a la acción: necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica*, San José de Costa Rica, 7 de julio, http://acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694#_ga=1.191272616.349006557.1480536982

Por su parte, el ACNUR se comprometió a apoyar a los países de tránsito y destino para fortalecer los sistemas de asilo. En este sentido, enmarcó su Estrategia de Protección y Soluciones para el periodo 2016-2018 dentro de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, la Declaración de Acción de San José y la Declaración de Nueva York, ambas de 2016. Esta estrategia busca promover la cooperación regional para aumentar la protección internacional de las personas del TNC que la solicitan o se encuentran desplazadas internamente. Para desarrollar esta Estrategia, el ACNUR requería un presupuesto de menos de 24 millones de dólares, justamente el financiamiento que ha recibido México para fortalecer su frontera sur en el contexto de la Iniciativa Mérida.²⁰²

Como parte de esta Estrategia, el ACNUR ha desarrollado varias actividades en México. Una de sus prioridades para 2017 es ampliar el acceso al procedimiento de asilo y reducir el riesgo de *refoulement* (devolución al lugar donde la vida corre peligro) mediante campañas de información. En reconocimiento al papel que desempeña México como país de tránsito, ha apoyado para generar espacios seguros para registrar, documentar y referir casos de personas en tránsito con necesidades de protección internacional (redes de protección y monitoreo). Esta acción incluye orientación legal y psicosocial. Por lo tanto, ha fortalecido sus oficinas en Chiapas y Tabasco y ha reforzado su presencia en el sur de Veracruz para mejorar la identificación y asistencia a solicitantes de asilo. Si bien considera informar sobre el procedimiento de asilo a 12 mil 500 personas en México y monitorear a 2 mil en detención, por límites de financiamiento, el ACNUR estima que al menos 10 mil 100 personas no recibirán esta información.²⁰³

A su vez, el ACNUR trabaja para implementar arreglos para condiciones de recepción de solicitantes, lo que implica adoptar una política pública permanente de alternativas a la detención. Esta política podría generarse a partir de la colaboración con el gobierno y proyectos piloto en ciertos albergues de la sociedad civil. Por lo tanto, el ACNUR trabaja en la mejora de la infraestructura de más de 30 albergues, a fin de crear mayores espacios para familias y mujeres con niños (Ciudad de México y dos albergues en Tapachula), niños no acompañados (Ciudad de México y Villahermosa), personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) (Tenosique) y adultos

202 Entre los principales objetivos de esta Estrategia se encuentran: fortalecer los marcos legales y de política en los países de origen y asilo; desarrollar redes de protección (espacios seguros); desarrollar estándares mínimos de recepción y sistemas de asilo justos y eficientes; proteger a niños y niñas y otras personas con necesidades específicas; incrementar la visibilidad de las necesidades de protección; y promover soluciones, por ejemplo, vías para la regularización y la integración. En 2016, sólo alcanzó 31% del financiamiento necesario. ACNUR (2016), *Northern Triangle of Central America Situation*, diciembre, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/NTCA%20Situation%20-%20December%202016.pdf>

203 La Estrategia requiere 23.7 millones de dólares a nivel regional, pero sólo ha sido fondeado 31%. El presupuesto del ACNUR en México para 2017 es de 18 millones de dólares. Para 2016, el presupuesto era de casi 13 millones de dólares. Sin embargo, para julio sólo se había financiado 10%. Ver: ACNUR (2016), *México. Ficha de datos del ACNUR*, julio, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf y ACNUR (2016), *2017 Planning summary. Operation: Mexico*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/pdfsummaries/GA2017-Mexico-eng.pdf>

solos (Tapachula y Tenosique).²⁰⁴ En este sentido, el ACNUR se plantea para 2017 dar alojamiento a 7 mil 200 solicitantes en centros de recepción, incluidos los liberados de detención.²⁰⁵ A su vez, planea realizar 35 intervenciones para promover alternativas a la detención y apoyar el desarrollo de procedimientos para la determinación del interés superior del niño, a fin de prevenir la devolución de los niños no acompañados.²⁰⁶

En reconocimiento al papel de México como país de destino, el ACNUR firmó en septiembre de 2016 un acuerdo con la Secretaría de Gobernación para implementar el *Programa de Calidad de Asilo*, que busca fortalecer las capacidades de la COMAR y mejorar la calidad de los procedimientos de determinación del estatus de refugiado. En el marco de este acuerdo, el ACNUR ha apoyado a la COMAR a aumentar y fortalecer las capacidades de sus recursos humanos²⁰⁷ y a abrir dos oficinas en nuevos lugares en Tabasco (además de las tres previamente existentes en Tapachula, Acayucan y Ciudad de México).²⁰⁸

Finalmente, el ACNUR también apoya a México para promover la integración de refugiados, ya que enfrentan barreras para encontrar trabajos estables, vivienda, acceso a crédito y otros servicios.²⁰⁹ Con el gobierno trabaja de forma conjunta para identificar programas sociales que contribuyan a su integración, mientras que con el sector privado ha promovido oportunidades para la inclusión de las personas refugiadas al mercado laboral, especialmente en el norte de México. Por ejemplo, Saltillo abrió solidariamente sus puertas para la inserción e integración de familias refugiadas del TNC, a partir de un proyecto piloto en 2016.²¹⁰

204 En 2016, 2 mil 480 solicitantes de asilo (36% del total) que no fueron detenidos por el INM fueron alojados en ocho albergues apoyados por el ACNUR en los estados de Tabasco, Chiapas y la Ciudad de México. Por lo tanto, el ACNUR busca fortalecer albergues de la iglesia y OSC para proporcionar condiciones dignas y seguras para quienes huyen del TNC. Se trata tanto de albergues de "canalización" para estancias cortas, donde se brinde información sobre el procedimiento de solicitud de asilo; para estancias de largo plazo (3 meses) para solicitantes de asilo, con capacidad para recibir familias y población LGBTI; albergues específicos para solicitantes de asilo para solicitantes de asilo que esperan su resolución que esperan su resolución; y otros más gubernamentales (del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) y de las OSC para niños no acompañados. ACNUR (2016), *México. Ficha de datos del ACNUR*, julio, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf ACNUR (2016), *Northern Triangle of Central America Situation*, diciembre, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/NTCA%20Situation%20-%20December%202016.pdf>

205 ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#>

206 ACNUR (2016), *Mexico Key Figures*, diciembre, <http://reporting.unhcr.org/node/2536#>

207 A partir de octubre de 2016, la COMAR recibió recursos del ACNUR para emitir solicitudes para ampliar su personal y contratar a 29 personas más. No todos los puestos son para atender solicitudes de asilo. COMAR (2016), *29 plazas vacantes ACNUR-COMAR (esquema de UNOPS ICA-Local)*, México, 11 de octubre, <http://www.gob.mx/comar/articulos/29-plazas-vacantes-acnur-comar-esquema-de-unops-ica-local?idiom=es>

208 ACNUR (2016), *Northern Triangle of Central America Situation*, diciembre, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/NTCA%20Situation%20-%20December%202016.pdf>

209 Sin Fronteras (2016), *Evolución y retos del asilo en México*, México, http://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/InformeAsilo_2016_WEB_02.pdf The Seattle Globalist (2016), *Once just a transit point, México becoming home for refugees*, por Mayela Sánchez, 24 de mayo, <http://www.seattleglobalist.com/2016/05/24/refugees-settling-in-mexico/51774>

210 El proyecto que inició en agosto de 2016 apoyó a 38 personas refugiadas. Para febrero, una tercera parte se había mudado fuera de Saltillo. *El Heraldo de Saltillo* (2016), *Inicia ACNUR programa de refugiados en Saltillo; será la única ciudad del país*, 19 de diciembre, <http://elheraldodesaltillo.mx/2016/12/19/inicia-acnur-programa-de-refugio-para-migrantes-en-saltillo/> *The New York Times* (2017), *Migrating North, but to Mexico, Not the U.S.*, por Kirk Semple, febrero 12, https://www.nytimes.com/2017/02/12/world/americas/mexico-migration-asylum.html?smid=tw-share&t_r=0

Por su parte, de forma independiente al *Programa de Calidad de Asilo*, el ACNUR, junto con Canadá, Estados Unidos y México, han establecido un mecanismo cuadripartito para apoyar a la COMAR. Ésta tiene un nuevo plan de acción, que busca promover la cooperación regional y fortalecer el sistema de asilo en México para 2016-2017. En este marco, Estados Unidos comenzaría en 2017 cursos de formación para mejorar la capacidad del INM para identificar y entrevistar a solicitantes de asilo así como para proveer servicios migratorios y mejores prácticas de repatriación.²¹¹

A pesar de los esfuerzos del ACNUR, México se encuentra frente a un desafío: resulta complicado garantizar la protección internacional de las personas que huyen del TNC, cuando no tiene recursos suficientes y asignados para este propósito. Cuenta con 25 millones 400 mil pesos presupuestados para 2017 (frente a los mil 670 millones del INM) y le esperan más de 20 mil solicitudes de asilo. Además, en un contexto en el que México es amenazado por las órdenes ejecutivas y declaraciones del presidente estadounidense de levantar un muro entre ambos países, deportar masivamente a los mexicanos y renegociar el TLCAN, el presidente Peña Nieto no ha dado muestras de intenciones de terminar su colaboración con Estados Unidos para detener y deportar migrantes y refugiados centroamericanos —ni siquiera como estrategia de negociación.²¹²

Si bien no hay señales de que, en un futuro cercano, la crisis de refugio deje de ser considerada como de seguridad nacional, México puede emprender acciones importantes. Por ejemplo, ejercer un control migratorio dentro del marco de la ley y los convenios internacionales de los que es parte, con absoluto respeto de los derechos de las personas migrantes. A su vez, requiere aumentar la capacidad de las instituciones públicas mexicanas para sostener el Estado de Derecho. Es responsable tanto de prevenir las violaciones a los derechos de las personas migrantes como de garantizarles el acceso a derechos y sancionar a los culpables, incluidas las autoridades involucradas. A la luz de las políticas restrictivas de Estados Unidos, una política de protección hacia las personas migrantes le brindaría a México mayor apoyo

211 The White House (2016), *Fact Sheet: United States – Mexico Relations*, Washington, D.C., 22 de julio, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/22/fact-sheet-united-states-mexico-relations>

212 *Animal Político* (2016), "Peña defiende a migrantes en la ONU, pero en México aumentan deportaciones y agresiones", por Manuel Ureste, México, 20 de septiembre, <http://www.animalpolitico.com/2016/09/peña-migrantes-onu-deportaciones/> *Animal Político* (2017), "Peña prometió protegerlos, pero delitos contra migrantes en la frontera sur se disparan 200%", por Manuel Ureste, México, 13 de enero, <http://www.animalpolitico.com/2017/01/peña-prometio-protgerlos-delitos-migrantes-la-frontera-sur-se-disparan-200/> *The Christian Science Monitor* (2017), "Mexico is the United States' closest partner on immigration. Could that soon end?", por David Iaconangelo, 28 de enero, <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2017/0128/Mexico-is-the-United-States-closest-partner-on-immigration.-Could-that-soon-end> *Fox News* (2017), "Mexican, US top officials discuss ways to seal border with Guatemala", Reuters, 2 de febrero, <http://www.foxnews.com/us/2017/02/02/mexican-us-military-officials-discuss-iniatives-to-protect-mexicos-southern-border.html> *El Universal* (2017), "México no debe temer fin de Iniciativa Mérida: expertos", 8 de febrero, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/02/8/mexico-no-debe-temer-fin-de-iniciativa-merida-expertos>

internacional. México ha dado algunos pasos en este sentido. Recibir solicitantes de asilo en la frontera con Guatemala sin detenerlos,²¹³ brindar protección humanitaria a población en situación de vulnerabilidad, como solicitantes de asilo, víctimas o testigos de delito, y niños y niñas no acompañados, representa un avance en la aplicación de la ley.

213 *Asylum Access México* (2017), "Por primera vez el Instituto Nacional de Migración de México acepta solicitudes de asilo en la frontera", 18 de mayo, Comunicado, <http://www.noox.mx/single-post/2017/05/18/POR-PRIMERA-VEZ-EL-INSTITUTO-NACIONAL-DE-MIGRACION-DE-MEXICO-ACEPTA-SOLICITUDES-DE-ASILO-EN-LA-FRONTERA>

8.

¿Qué puede hacer el gobierno de México para incrementar la protección y garantizar los derechos de las familias migrantes?



Foto: Rui Carvalho/ IMUMI, AC
Garantizar los derechos de las personas migrantes sería una carta a favor de México.

El gobierno de México puede contribuir a ofrecer una mejor protección a las familias del TNC si documenta la relación de parentesco entre las personas detenidas y desarrolla lineamientos de política para proteger la unidad familiar. Para que sean eficientes las políticas públicas y los programas deben estar basados en evidencia. Por lo tanto, es necesario que el INM y la UPM consideren el cambio cualitativo en los flujos migratorios, con una mayor presencia de madres con hijos e hijas, y tomen medidas pertinentes.

La figura de "acompañante" de los niños, niñas y adolescentes migrantes que actualmente utiliza la UPM en sus registros y estadísticas migratorias es insuficiente para ofrecer protección adecuada a las familias. Más allá, aumenta la situación de vulnerabilidad de muchos de los niños, niñas y adolescentes cuyo "acompañante" no tiene responsabilidad legal sobre ellos o, incluso, es un traficante.

Es necesario que el INM registre el vínculo familiar e incluya la figura de familia en sus estadísticas migratorias. Contar con tal registro puede contribuir a no separarlas de forma involuntaria, así como a proteger sus derechos. Por ejemplo, conocer el número de familias detenidas puede ayudar desde a planear alternativas a la detención viables, como el número de espacios en albergues que deben considerar y presupuestar, hasta generar políticas de atención a grupos familiares con necesidades de protección internacional o de protección frente a violaciones a derechos humanos.

A fin de reducir la situación de vulnerabilidad de las familias migrantes y aumentar la garantía de sus derechos, es necesario implementar la ley y ofrecerles alternativas a la detención. Especialmente las familias solicitantes de asilo deben poder estar libres de detención y contar con condición de estancia temporal (*visa humanitaria*). De esta manera, además de favorecer su integración al país, las familias contribuyen a su propio sostenimiento. Para garantizar el derecho a la no detención es necesario, tanto fortalecer la red de procuradurías de Protección Especial en todo el país para atender a familias migrantes y solicitantes de asilo, como consolidar una nutrida red de albergues. Las iglesias, organizaciones de la sociedad civil y el ACNUR han mostrado su disposición para alcanzar este objetivo.

En el caso en el que sea necesario alojar a familias en estaciones migratorias, deben garantizar condiciones dignas de estancia y contar con espacios específicos para ellas, a fin de no separarlas. En casos de devolución o deportación, el INM debe asegurarse de que la familia se mantenga unida, en lugar de dejar a los varones en ubicaciones distintas a donde devuelve a las mujeres y niños de la familia.

Para proteger a las familias, el INM debe ejercer el control migratorio con absoluto respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. Para ello, puede dar mayor relevancia a sus actividades de gestión que promueven la protección de los derechos de las personas migrantes, entre otras:

- Mejorar y ampliar las capacidades de los agentes migratorios para informar a las personas detenidas sobre su derecho a recibir protección frente a violaciones a sus derechos, así como a solicitar asilo en México.
- Mejorar y ampliar las capacidades de los agentes migratorios para identificar personas que requieran protección de derechos humanos (posibles víctimas de secuestro, trata de personas y violaciones a sus derechos humanos) y/o protección internacional.
- Mejorar la derivación de las personas identificadas con necesidades de protección a las instituciones competentes, como la COMAR, DIF, PGR, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y facilitar su acceso a la justicia.
- Otorgar *visas humanitarias* a víctimas del delito y solicitantes de asilo.
- Otorgar *visas humanitarias* a niños, niñas y adolescentes no acompañados.

El gobierno de México debe cumplir los compromisos asumidos en la Declaración de Acción de San José de 2016 para incrementar la capacidad del sistema de protección internacional en el país.²¹⁴ Entre otros, incluye fortalecer la COMAR y su presencia en territorio nacional con el apoyo del ACNUR. Este compromiso involucra asignar recursos humanos y económicos para abrir oficinas en puntos estratégicos y profesionalizar a su equipo sobre la determinación de la condición de refugiado. Asimismo, conlleva mejorar la calidad y efectividad del proceso de determinación de la condición de refugiado.

De manera específica, la COMAR también requiere considerar que precisamente las familias del TNC son las que de manera acuciante enfrentan necesidades de protección internacional y, en consecuencia, asumir un abordaje integral a las familias. Esto significa tomar en cuenta la voz de todos sus miembros durante la entrevista y análisis del caso, sin discriminar por sexo y edad, y garantizar el derecho a la representación legal. A su vez, la COMAR debe facilitar su acceso a *visas humanitarias* y alternativas a la detención durante el proceso de solicitud de asilo.

Por su parte, es necesario tener presente que la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados refleja la existencia de familias transnacionales. Esto significa que, antes de ser devueltos a sus países de origen, debería ser valorada cada situación bajo el principio del interés

214 ACNUR y OEA (2016), "Declaración de Acción de San José", *Mesa redonda de alto nivel. Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica*, San José de Costa Rica, 7 de julio, http://acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694#_ga=1.191272616.349006557.1480536982

superior del niño —y considerar que este interés no siempre es devolverlo a su lugar de origen, sino reunificarlo con su madre y/o padre en un tercer país. A fin de hacer esto posible se requiere generar un andamiaje legal binacional para procesar este tipo de solicitudes de asilo y el posterior reasentamiento de los niños, niñas o adolescentes en Estados Unidos o un tercer país. Instancias internacionales como ACNUR, UNICEF y OIM podrían contribuir a este propósito.

De acuerdo con la Orden Ejecutiva “Mejoras a la Seguridad Fronteriza y el Control Migratorio” que firmó el presidente Trump el 25 de enero de 2017, las personas del TNC tendrán que permanecer en un país contiguo durante su proceso de solicitud de asilo a Estados Unidos. Por lo tanto, resulta en el interés de México establecer acuerdos y parámetros de cooperación con el gobierno de Estados Unidos, junto con el ACNUR, para resolver la situación humanitaria de las personas solicitantes durante su proceso. Como en el caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados, es probable que sea necesario construir un andamiaje binacional para procesar solicitudes de asilo desde México.

Nuestro país se encuentra en una encrucijada donde, más que nunca, debe garantizar los derechos de las personas migrantes durante el ejercicio del control migratorio y brindar protección internacional a quienes la requieran. Proteger a las familias del TNC con alternativas a la detención y acceso a protección internacional (refugio, protección complementaria y *visas humanitarias*) contribuye a cinco cuestiones fundamentales:

- Cumplir con la ley, así como con los compromisos internacionales de México.
- Reducir la situación de vulnerabilidad de las familias durante la detención y deportación.
- Disuadir el tráfico y la violencia contra las personas migrantes a través de *visas humanitarias* y medidas de regularización migratoria.
- Aumentar el apoyo internacional a México a la luz de las políticas restrictivas de Estados Unidos.
- Fortalecer la posición de México en su relación bilateral con Estados Unidos.

imumi