

NOVIEMBRE
2015

REPORTE: PROGRAMA FRONTERA SUR O LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN DE MIGRANTES EN MÉXICO



El reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria “Programa Frontera Sur o la política de persecución de migrantes en México” fue elaborado por la Dra. Alejandra Castañeda.

Coordinación del proyecto Observatorio de Legislación y Política Migratoria:

Dra. Dolores París Pombo

Dra. Alejandra Castañeda

Asistente de investigación:

Jocelín Mariscal Agreda

Programa frontera sur o la política de persecución de migrantes en México

Alejandra Castañeda
Coordinadora Observatorio de Legislación
y Política Migratoria
El Colegio de la Frontera Norte



Introducción

Como parte de las tareas del *Observatorio de Legislación y Política Migratoria* realizamos un seguimiento sistemático de la política migratoria que se aplica en la región de México-Estados Unidos y Centroamérica. De importancia central en el trabajo del Observatorio es la atención al tema de la afectación a los derechos humanos en el proceso de movilidad humana en la región. Como elemento crítico del fenómeno migratorio resalta, sin duda, la fragilidad de los derechos humanos y ciudadanos de los migrantes en todo el espacio migratorio. En gran medida las violaciones a los derechos de las personas están marcadas por la manera en que los migrantes son, de facto, separados de la categoría de ciudadano con derechos enfrentando con ello graves dificultades para acceder a los sistemas de protección, y de justicia. En estas páginas se presentan y analizan el contexto, las acciones y las consecuencias de las acciones de vigilancia migratoria en la región. El presente reporte, el segundo en una serie de reportes que realiza el Observatorio, se analiza el impacto del Programa Frontera Sur aplicado por el gobierno mexicano desde el verano de 2014.

El discurso oficial en torno al Programa Frontera Sur

Dentro del contexto de la denominada crisis humanitaria que se vivió en la frontera sureste de Estados Unidos en 2014, el 7 de julio de 2014, el presidente de México, Enrique Peña Nieto anunció la creación del Programa Frontera Sur, expuesto de manera formal el 24 de agosto del mismo año. De la documentación que respalda este programa solo existe el Decreto que anuncia la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.¹ El Programa abarca cinco líneas de acción:

1) Paso formal y ordenado, para lo cual se facilitará la obtención de la Tarjeta de Visitante Regional, diseñada para ciudadanos de Guatemala y Belice;

2) Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes. Conforme se explicó, esta estrategia consistirá en asegurar la adecuada operación de los 12 cruces fronterizos oficiales, 10 con Guatemala y dos con Belice, y se transformarán los puntos de revisión aduanales para convertirlos en Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo.

3) Protección y acción social a favor de los migrantes, con atención en salud, y apoyo para mejorar las condiciones en que operan los albergues y estaciones migratorias a través de reforzar los esquemas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que atienden y protegen a migrantes;

4) Corresponsabilidad regional, colaboración multilateral;

5) Coordinación interinstitucional a través de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur de SEGOB, con el objetivo de “brindarle atención y ayuda humanitaria al migrante, y garantizar el estricto respeto a sus derechos humanos”.¹

¹ “Decreto tiene por objeto instruir a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás autoridades en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para coordinarse en la definición de estrategias y proporcionar, dentro de sus respectivas competencias, la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.” Ver <http://observatoriocolef.org/Ley/152/M%C3%A9xico-Federal>

Aunque los únicos dos documentos que describen en qué consiste el Programa Frontera Sur (conocido popularmente como Plan Frontera Sur) son el Decreto del 7 de julio de 2014 y el boletín de prensa de presidencia también emitido en esa fecha², lo cierto es que el gobierno mexicano ha implementado una política migratoria hacia Centroamérica y hacia quienes cruzan nuestro país que se ha enfocado en la detención, repatriación y deportación de los migrantes.

Consecuencias del Programa Frontera Sur:

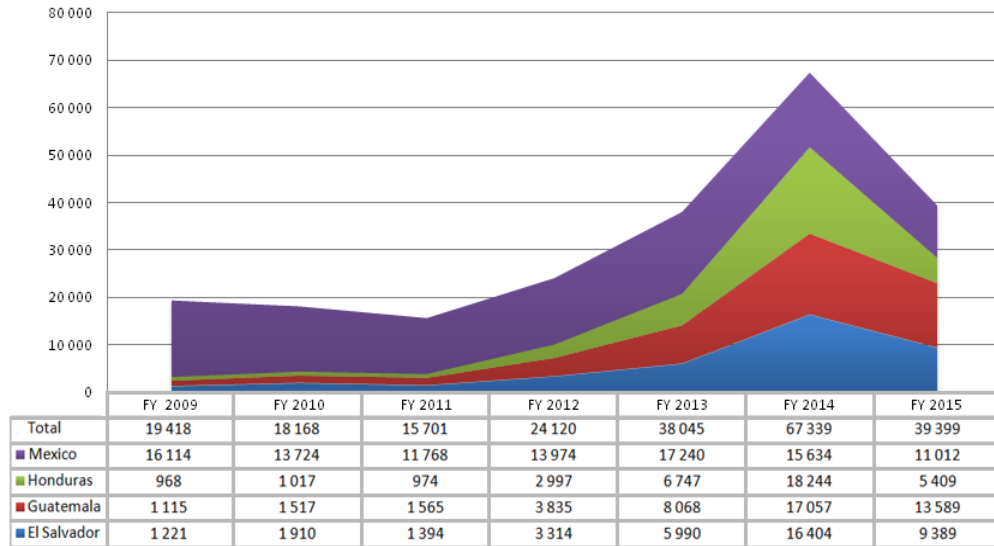
La política migratoria aplicada por el gobierno mexicano de manera intensiva desde 2014 es una respuesta directa al incremento exponencial de detenciones por parte de la patrulla fronteriza de menores migrantes no acompañados y familias con niños. Esta acción ha tenido como clara consecuencia la reducción del flujo de migrantes de Centroamérica que llega a la frontera sur de los Estados Unidos, con una reducción del 42% según datos de la Patrulla Fronteriza.³

Como puede verse en las siguientes gráficas el número de menores no acompañados y de unidades familiares detenidos por la patrulla fronteriza cambió entre 2014 y 2015. En la primera gráfica puede notarse que la tendencia al alza en la migración de menores de Centroamérica empezó desde 2012 y tuvo su punto crítico en 2014. Sin embargo, en 2015 se reduce drásticamente este número regresando a los niveles que se tenían en 2013.

² <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/pone-en-marcha-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-programa-frontera-sur>

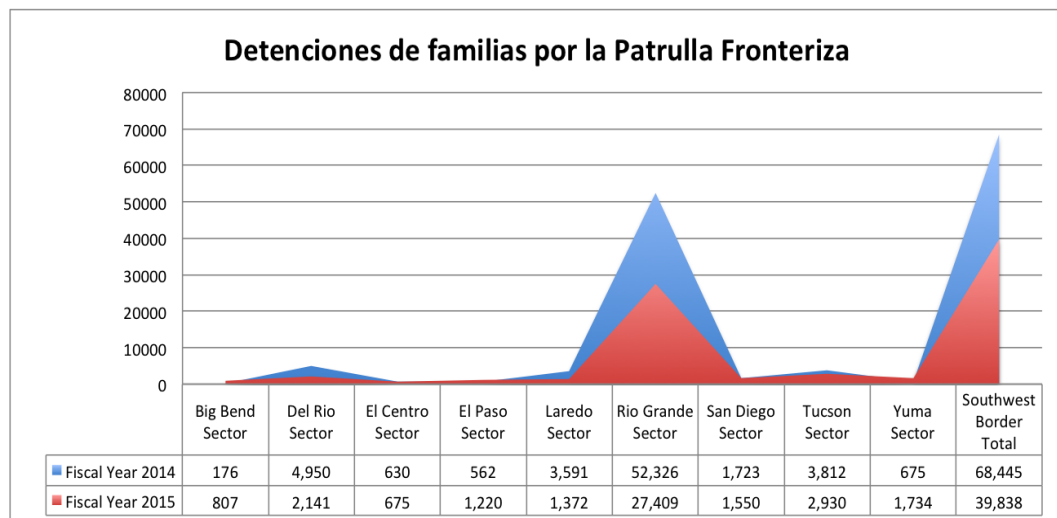
³ <https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20-%20FY14-FY15.pdf>

Menores no acompañados detenidos por Patrulla Fronteriza por año fiscal 2009-2015



Elaboración: Observatorio de Legislación y Política Migratoria, COLEF, con datos estadísticos United States Border Patrol <http://www.cbp.gov/>

En la segunda gráfica se puede observar la diferencia en el flujo y las detenciones de unidades familiares entre 2014 y 2015.⁴



⁴ Fuente: U.S. Border Patrol

Una de las respuestas para explicar el cambio en esta tendencia se encuentra en las acciones emprendidas por el gobierno mexicano. Por ejemplo, en noviembre de 2015, el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) celebró el endurecimiento de la política migratoria de México hacia el flujo indocumentado presumiendo el incremento en el número de asegurados y deportados desde la aplicación del “Plan Frontera Sur” (sic).⁵

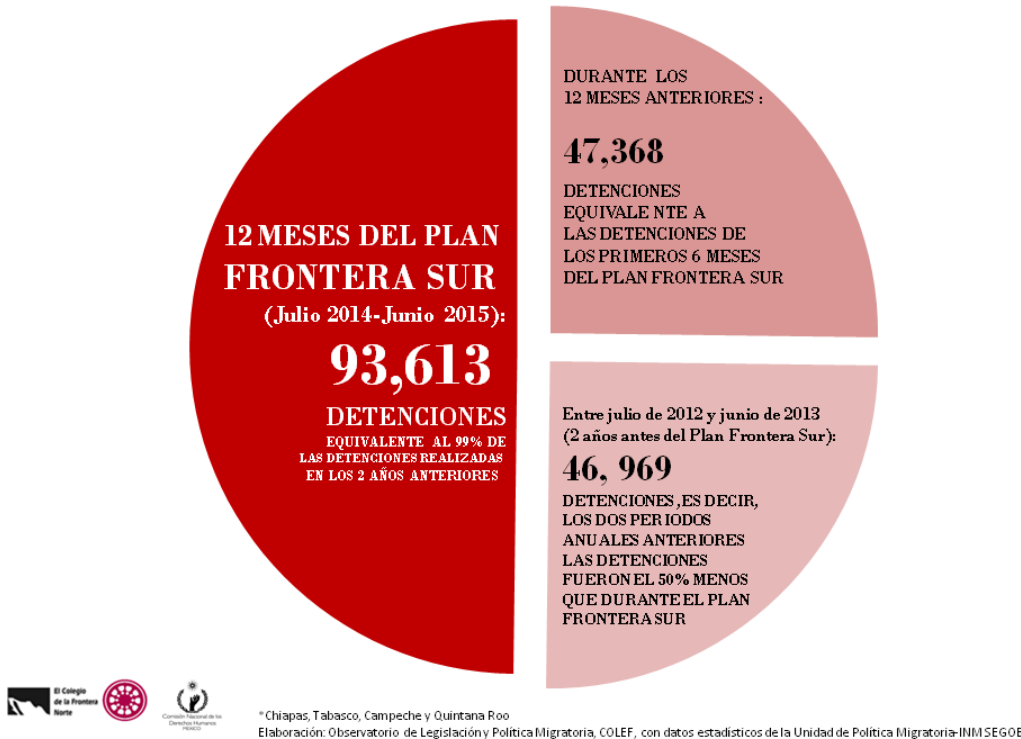
Desde la perspectiva de la Secretaría de gobernación, el crecimiento en un 14% en las detenciones de migrantes por parte de las autoridades mexicanas, demuestra el éxito de lo que el subsecretario de gobernación denominó Plan Frontera Sur. Desde su perspectiva, el gobierno logró impactar el flujo migratorio a través de aplicar una política de contención. Las declaraciones del subsecretario de población de la Secretaría de Gobernación son ilustrativas del objetivo central de la política migratoria del gobierno mexicano: la contención del flujo migratorio hacia Estados Unidos.

A un año de aplicado el Programa Frontera Sur las detenciones realizadas por el gobierno mexicano equivalen al 99% del total de los aseguramientos de los dos años anteriores, como lo ilustra claramente la siguiente gráfica.

⁵ Ver Revolución tres punto cero. Artículo “Presume Segob endurecimiento de medidas contra migrantes; “Plan Frontera Sur está funcionando”. <http://observatoriocolef.org/Noticia/2282>

DETENCIONES EN LA FRONTERA SUR*

Julio 2012- Junio 2015



Así, el Programa Frontera Sur que retóricamente se planteó con una visión integral de atención de los flujos migratorios en la región y de otorgar “atención y ayuda humanitaria al migrante, y garantizar el estricto respeto a sus derechos humanos”(sic), se transformó rápidamente en el Plan Frontera Sur para la contención de la migración.

Aún cuando México tomó la decisión de despenalizar la migración irregular en 2008⁶, y reafirmar este principio en la ley migratoria de 2011⁷, las prácticas y actitudes que criminalizan a los migrantes centroamericanos, permean el diario accionar de las autoridades migratorias de México, continuando como guía en la ejecución de la política migratoria mexicana frente a la transmigración. Prueba de la criminalización de la migración indocumentada son los constantes operativos de detención—aseguramiento—y

6 Ver Decreto que modifica la Ley General de Población 2008: Despenalización de la Migración Indocumentada. <http://observatoriocolef.org/Ley/180/M%C3%A9xico-Federal>

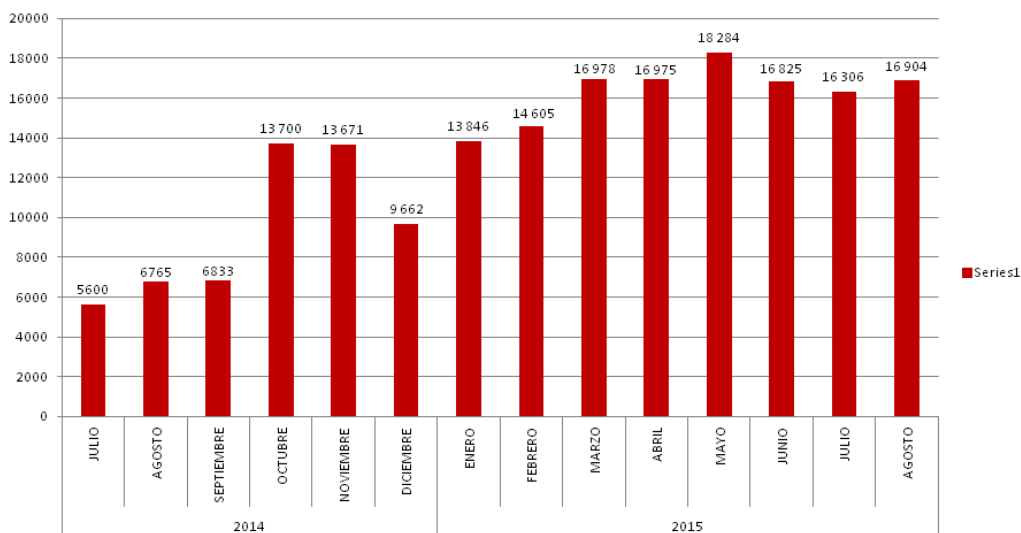
7 Ver Ley de migración. D.O.F. <http://observatoriocolef.org/Ley/31/M%C3%A9xico-Federal>

deportación de migrantes que lleva a cabo el INAMI en coordinación con el ejército, PFP, y policías municipales.

Estos operativos han tenido como resultado el incremento en el número de migrantes detenidos, remitidos a las estaciones migratorias y repatriados. Cabe resaltar que el lenguaje usado por la autoridades mexicanas para referirse a su trato a los migrantes en México es por demás engañoso. Lo que en Estados Unidos es denominado detención o aprehensión, en México se le llama rescate y aseguramiento; lo que en Estados Unidos se designa centro de detención migratorio (que funcionan como cárceles), en México se le denomina estación migratoria. Finalmente, cuando en México se reportan repatriaciones, a las que se sujeta a todos los asegurados/detenidos, a lo que se está refiriendo la autoridad es a la deportación.

Los datos comparados sobre detenciones de migrantes permiten demostrar que, en efecto, la política mexicana hacia la transmigración es de contención y deportación, como lo muestra la siguiente gráfica, política que claramente se intensificó a partir de 2014.

DETENCIONES DURANTE EL PLAN FRONTERA SUR Julio 2014- AGOSTO 2015



Esta gráfica revela los efectos de los operativos de aseguramiento y del aumento de retenes por parte del Instituto Nacional de Migración en el incremento exponencial en las detenciones de migrantes. Como se muestra en la gráfica, en tan solo dos meses entre agosto y octubre de 2014 se duplicó el número de detenidos. Si comparamos las cifras entre agosto de 2014 y mayo de 2015 se puede notar que las cifras se triplican pasando de 6,765 a 18,284.

El factor Estados Unidos

Cuando en el verano de 2014 el gobierno de Estados Unidos se vio rebasado frente al flujo voluminoso y en apariencia interminable de niños y adolescentes no acompañados provenientes en su mayoría de Centroamérica, y declara una crisis humanitaria, se prendieron las luces rojas en toda la región. Los gobiernos de Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador y Honduras tuvieron reuniones de distintos niveles para implementar una política de disuasión del flujo.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, este flujo debería evitarse y desestimularse. Una de sus primeras acciones fue elaborar una campaña en Centroamérica aclarando que todos los que entraran a Estados Unidos serían deportados, y que nadie contaría con protecciones especiales. El gobierno norteamericano solicitó al Congreso una partida presupuestal de emergencia para atender la problemática y poder incrementar las detenciones y deportaciones de adultos con niños, así mismo, aumentar las capacidades de las cortes migratorias, además de la cooperación con los gobiernos de la región.

Es así, bajo la presión que ejerció Estados Unidos, que el gobierno mexicano anuncia en julio de 2014 el inicio del Programa Frontera Sur. El impacto principal se ha notado en relación al número de menores no acompañados detenidos por México y el número de aprehensiones realizadas por la patrulla fronteriza de Estados Unidos (ver gráficas página 3).

Para entender la interconexión entre las acciones de los gobiernos mexicano y norteamericano es necesario comparar ambos datos. Las siguientes gráficas ilustran la tendencia en las detenciones de menores migrantes por autoridades mexicanas en comparación con las realizadas por Estados Unidos en el mismo periodo.⁸

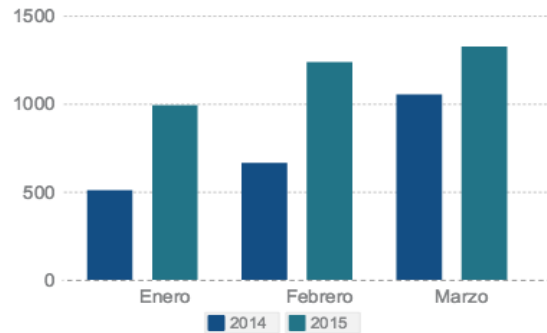
Comparativa de las detenciones de menores migrantes en el primer trimestre 2014 y 2015

Las detenciones entre enero y marzo de 2015 significan el aumento del 160% respecto al mismo periodo del 2014.

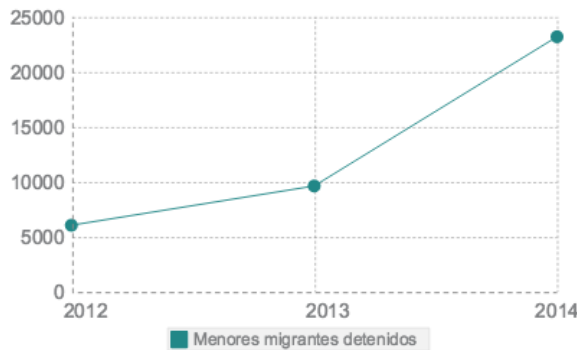


Dato Niñas migrantes

Entre 2014 y el primer trimestre de 2015 se ha detenido a 10,338 niñas migrantes de las cuales el 49% corresponden a una edad entre 0 y 11 años. Del total de detenidas el 37% fueron niñas no acompañadas.



Menores migrantes detenidos en México



En tres años México ha detenido a 38,743 menores migrantes entre 0 y 17 años (acompañados o no acompañados), el año con mayor detenciones ha sido 2014 con 23,096 lo que significa, al final de ese trienio, un aumento casi del 400%

⁸ Ver Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Infografía Detenciones y Devoluciones de Migrantes por México. Tablas, Junio, 2015. <http://observatoriocolef.org/Tabla/118>

Estas gráficas evidencian la intensificación de la política de contención de la transmigración aplicada por el gobierno mexicano, particularmente a partir de 2014. En contraparte, las detenciones por parte de la patrulla fronteriza se redujeron en 2015 a números similares a los que se tenían en 2013⁹.

Estos números cambiaron también como consecuencia de la acción diplomática de Estados Unidos en Centroamérica. El presidente Obama viajó a la zona en julio de 2014, el secretario Kerry y el vicepresidente Biden realizaron a su vez reuniones de trabajo con Centroamérica y México en el mismo verano de 2014 para establecer acuerdos regionales¹⁰ establecidos con México que han sido fructíferos para el gobierno norteamericano logrando disminuir el flujo indocumentado hacia este país.

En gran medida, el factor Estados Unidos ha jugado un papel definitivo en los cambios en las tendencias de los flujos migratorios en 2015. Respecto a México, la intensificación de la contención de la migración es claro, y aunque la correlación con la política exterior aplicada por Estados Unidos en la región en 2014 y 2015 es evidente, también es necesario indicar que el gobierno mexicano ya venía aplicando una política migratoria restrictiva a través del uso de una estrategia de vigilancia vertical o frontera vertical moviendo los retenes de la frontera sur a diferentes puntos en la ruta migratoria.

9 Fuente CBP, Stats. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children> Retrieved November 6, 2015.

10 The White House, Office of the Press Secretary. August 1, 2014. Press release ‘The Obama Administration’s Government-Wide Response to Influx of Central American Migrants at the Southwest Border’. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/01/obama-administration-s-government-wide-response-influx-central-american->

Referencias

CBP, Stats. Southwest Border Unaccompanied Alien Children.
<http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>

Oficial de la Federación, 2008. Despenalización de la migración: Ley que modifica la Ley General de Población en sus artículos 118, 119, 120 y 123,
<http://observatoriocolef.org/Ley/180/M%C3%A9xico-Federal>

Diario Oficial de la Federación, 2011. Ley de Migración.
<http://observatoriocolef.org/Ley/31/M%C3%A9xico-Federal>

Diario Oficial de la Federación, 2014. Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.
<http://observatoriocolef.org/admin/documentos/DRECRETO%20FRONTERA%20SUR.pdf> Ver <http://observatoriocolef.org/Ley/152/M%C3%A9xico-Federal>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Infografía Detenciones y Devoluciones de Migrantes por México. Tablas, Junio, 2015. <http://observatoriocolef.org/Tabla/118>

Presidencia de la República, 2014. “Pone en marcha el Presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur”, página web de la Presidencia de la República, México.
<http://www.gob.mx/presidencia/prensa/pone-en-marcha-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-programa-frontera-sur>

Revolución tres punto cero, 2015. “Presume Segob endurecimiento de medidas contra migrantes; “Plan Frontera Sur está funcionando”. Revolución tres punto cero. Artículo archivado en <http://observatoriocolef.org/Noticia/2282>

The White House, 2014. Office of the Press Secretary. August 1, 2014. Press release “The Obama Administration’s Government-Wide Response to Influx of Central American Migrants at the Southwest Border”. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/01/obama-administration-s-government-wide-response-influx-central-american->

United States Border Patrol, Southwest Border Sectors. Family Unit* and Unaccompanied Alien Children (0-17) apprehensions FY 15 compared to FY 14.
<https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20-%20FY14-FY15.pdf>