



ROBERT STRAUSS CENTER
FOR INTERNATIONAL SECURITY AND LAW



El Colegio
de la Frontera
Norte

—— LA INICIATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CENTROÁMERICA Y MÉXICO ——

LA IMPLEMENTACIÓN Y EL LEGADO DEL PROGRAMA FRONTERA SUR DE MÉXICO

OTOÑO 2018 – PRIMAVERA 2019



 **LBJ SCHOOL**
THE UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN

REPORTE SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

208

Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson
Un reporte del Proyecto de Investigación de Políticas
Número 208

La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México

Proyecto dirigido por
Stephanie Leutert

Un reporte del
Proyecto de Investigación de Políticas sobre
La Iniciativa de Políticas Públicas de Centroamérica y México
Junio 2019

La Escuela de Asuntos Públicos LBJ publica una amplia gama de títulos sobre temas de política pública.

ISBN: 978-1-951006-03-7

©2019 por The University of Texas at Austin

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de la presente publicación o cualesquiera texto o imágenes electrónicas correspondientes, podrán reproducirse o transmitirse por ningún medio, electrónico o mecánico incluyendo el fotocopiado, grabación o cualquier sistema de almacenamiento, sin el permiso expreso de la editorial.

Diseño de portada por Alison Prince
Fotografía en la portada “Military Police on the Road” por Zhu está bajo la licencia CC BY-SA 2.0,
y su uso para materiales públicos es gratuito.

El presente reporte no refleja los puntos de vista de, ni está patrocinado por, el fotógrafo
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>

Participantes en el Proyecto de Investigación de Políticas

Autores

Omar Araiza, licenciatura (ciencias políticas, psicología), The University of Texas - Pan American

Holly Buttrey, licenciatura (estudios latinoamericanos), Carleton College

Victoria Rossi, maestría (periodismo), Columbia University

Sarah Spalding, licenciatura (gobierno y políticas), University of Maryland, College Park

Directora del Proyecto

Maestra Stephanie Leutert, Directora de la Iniciativa de Políticas Públicas de Centroamérica y México, Centro Robert Strauss para la Seguridad y Derecho Internacionales; Académica, Escuela Lyndon B. Johnson de Asuntos Públicos, La Universidad de Texas en Austin.

Agradecimientos y Colaboraciones

El presente reporte es el resultado de un año de investigación por parte de los estudiantes de maestría de la Escuela de Asuntos Públicos LBJ en la Universidad de Texas en Austin en colaboración con FM4 Paso Libre, una organización de la sociedad civil con sede en Guadalajara, Jalisco, dedicada a la defensa y difusión de los derechos humanos de los migrantes y refugiados por medio de una extensa asistencia humanitaria, defensa legal e investigación. El proyecto surge de un interés y preocupación binacional compartidos sobre retos apremiantes en política pública relacionados con la migración y el impacto directo que estos retos tienen sobre los migrantes, refugiados y la sociedad civil.

El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) participó en el proyecto por medio de su Centro de Investigación, que estudia la migración a través de México además de trabajar de cerca con FM4 Paso Libre. La participación del COLEF en este proyecto, generó la posibilidad de seguir creando un mayor entendimiento sobre el tema de la migración, dando información a los responsables en la toma de decisiones sobre estos temas y sensibilizando a las comunidades respecto a la migración.

El proyecto, así como los viajes y la investigación en campo correspondientes, fueron posibles gracias al Centro Robert Strauss para la Seguridad y Ley Internacional y el Instituto de Estudios Latinoamericanos Teresa Lozano Long de la Universidad de Texas en Austin.

Índice

Lista de Acrónimos	ix
Prólogo	xii
Resumen Ejecutivo	xiv
Capítulo 1: Historia de la Frontera Sur de México y sus Flujos Migratorios	1
Capítulo 2: Una Mirada Histórica a las Políticas de Seguridad Fronteriza en México	7
Capítulo 3: Estructura del Programa Frontera Sur	12
CAIMFS	14
Ayuda de los EE.UU. al Programa Frontera Sur	16
Capítulo 4: Implementación del Programa Frontera Sur	18
Infraestructura de cumplimiento	18
Despliegue de personal	20
Operativos del INM	22
Capítulo 5: Efectos del Programa Frontera Sur (2014-2015)	28
Detenciones	28
El viaje de los migrantes	30
Crímenes contra los migrantes	32
Capítulo 6: Legado del Programa Frontera Sur (2016-2018)	37
Legado estructural	37
Legado de la implementación	38
El Legado de los Efectos	45
Capítulo 7: Recomendaciones	52
Apéndice 1: Propuestas para la frontera sur	58
Apéndice 2: Colaboración en proyectos por parte de la CAIMFS	59
Apéndice 3: Organigrama de la CAIMFS (2014-2019)	60
Apéndice 4: Información sobre infraestructura adicional de cumplimiento	61
Apéndice 5: Detenciones & deportaciones	62
Apéndice 6: Rutas	64
Apéndice 7: Responsables de crímenes contra migrantes	64

Lista de Acrónimos

AGA	<i>Administración General de Aduanas</i>
CAIMFS	<i>Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur</i>
CAITF	<i>Centro de Atención Integral al Tránsito Fronterizo</i>
CDI	<i>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</i>
CISEN	<i>Centro de Investigación y Seguridad Nacional</i>
CNDH	<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>
COLEF	<i>El Colegio de la Frontera Norte</i>
CONAFE	<i>Consejo Nacional de Fomento Educativo</i>
DICONSA	<i>Programa de Abasto Rural</i>
DIF	<i>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia</i>
FEADS	<i>Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Contra la Salud</i>
FOMMUR	<i>Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales</i>
GANSEF	<i>Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza</i>
GANSEG	<i>Grupo de Alto Nivel en Seguridad</i>
INAES	<i>Instituto Nacional de Economía Social</i>
INEA	<i>Instituto Nacional para la Educación de los Adultos</i>
INMUJERES	<i>Instituto Nacional de las Mujeres</i>
LICONSA	<i>Programa de Abasto Social de Leche</i>
MAE	<i>Mecanismo de Apoyo Exterior</i>
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i>
PF	<i>Policía Federal</i>
PFS	<i>Programa Frontera Sur</i>

PGR	<i>Procuraduría General de la República</i>
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i>
PRODESFRO	<i>Programa de Desarrollo Sustentable de la Frontera</i>
REDODEM	<i>Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes</i>
SAGARPA	<i>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</i>
SAT	<i>Servicio de Administración Tributaria</i>
SCT	<i>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</i>
SE	<i>Secretaría de Economía</i>
SEDATU	<i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial, y Urbano</i>
SEDENA	<i>Secretaría de la Defensa Nacional</i>
SEGOB	<i>Secretaría de Gobernación</i>
SEMAR	<i>Secretaría de Marina</i>
SEMARNAT	<i>Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>
SEP	<i>Secretaría de Educación Pública</i>
SSA	<i>Secretaría de Salud</i>
UIDPM	<i>Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes</i>

Prólogo

La Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson ha establecido la investigación interdisciplinaria sobre asuntos de políticas como el núcleo de su programa educativo. Un componente esencial de este programa es el proyecto de investigación de nueve meses, durante el cual uno o más catedráticos dirigen la investigación de entre diez y veinte estudiantes de postgrado provenientes de diversas disciplinas sobre un problema de política concerniente a un gobierno o institución sin fin de lucro. Este "enfoque hacia el cliente" pone a los estudiantes cara a cara con administradores, legisladores y otros funcionarios que participan de manera activa en el proceso de desarrollo de políticas y demuestra que la investigación en el ámbito de políticas requiere de conocimientos y habilidades especiales. Así mismo, se expone a los estudiantes a los retos que enfrentarán al tratar de relacionar la investigación académica y los datos complejos con aquellas personas responsables del desarrollo y la implementación de políticas y sus posibles soluciones.

El plan de estudios de la Escuela LBJ no sólo fue concebido para desarrollar servidores públicos eficientes, sino para generar investigaciones que aclaren e informen a aquellas personas involucradas con el proceso de creación de políticas públicas. El proyecto que dio como resultado el presente reporte ha coadyuvado a cumplir la primera tarea; lo que esperamos es que el reporte en sí mismo contribuya a lograr la segunda tarea.

Finalmente, cabe destacar que ni la Escuela LBJ ni la Universidad de Texas en Austin necesariamente comparten los puntos de vista o los resultados de este reporte.

Angela Evans

Decana, Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson

Resumen Ejecutivo

Durante las últimas dos décadas, México ha promulgado múltiples programas nacionales e iniciativas internacionales con el propósito de manejar los movimientos de migrantes y mercancías ilícitas a través de sus estados fronterizos del sur. En julio del 2014, México lanzó su más reciente y mayor iniciativa, el Programa Frontera Sur, en medio de la llegada de un número sin precedentes de menores centroamericanos que viajaban por México hacia la frontera de México con EE.UU. Este reporte brinda un análisis del Programa Frontera Sur de México, ubicándolo dentro de un contexto histórico, describiendo al programa y sus consecuencias, además de examinar su legado.

El Programa Frontera Sur tenía dos objetivos primordiales: 1) proteger a los migrantes que entraran a México, y 2) manejar la migración con el propósito de promover la seguridad y la prosperidad en los estados fronterizos del país. En la práctica, el gobierno enfocó sus recursos en la consecución de la segunda meta, incrementando así el número de detenciones y deportaciones en la región. El Programa Frontera Sur también afectó la seguridad de los centroamericanos durante sus trayectos hacia los Estados Unidos. Conforme México incrementó sus operaciones de cumplimiento, el número e incidencia de crímenes contra migrantes también se elevó. Los migrantes también cambiaron la forma en la que viajaban a través de México, recurriendo al uso de rutas más remotas, dependiendo cada vez más de guías pagados quienes les ayudan en su viaje y abandonando las formas tradicionales de transporte, tales como el tren conocido como La Bestia.

Estudios previos han formado conclusiones sobre el Programa Frontera Sur a partir de anécdotas y datos brutos. Este reporte trató de determinar si el incremento tan agudo en operativos, detenciones, personal y crímenes contra migrantes durante el punto máximo del programa fue completamente el resultado de las políticas del programa o si estos números han incrementado también de forma proporcional al creciente número de centroamericanos que migran a través de México. Para examinar esta pregunta, los autores desarrollaron un modelo para estimar el número de migrantes centroamericanos que abandonaron sus países de origen para viajar a México y los Estados Unidos. En última instancia, el modelo encontró que los niveles de cumplimiento del Programa y otros acontecimientos fueron factores más allá de los patrones crecientes de migración.

A pesar de que los documentos del gobierno mexicano indican que el Programa Frontera Sur aún existe, la mayoría de sus características más prominentes en general sólo existieron durante un año o dos a lo mucho. Desde el 2015, los operativos y las detenciones han descendido a los niveles que se tenían antes del Programa Frontera Sur. Los crímenes contra migrantes también han descendido, sugiriendo una relación inversa entre los operativos de cumplimiento y la seguridad de los migrantes. Mientras tanto, otros efectos del programa se han mantenido. Los migrantes continúan utilizando guías con gran frecuencia y evitan viajar en tren.

Este reporte concluye con recomendaciones sobre políticas que busquen regularizar la migración en México, transparentar la legalidad de las operaciones conjuntas y fortalecer las metas humanitarias establecidas originalmente en el Programa Frontera Sur.

Capítulo 1: Historia de la Frontera Sur de México y sus Flujos Migratorios

Este capítulo brinda una vista general a las políticas migratorias mexicanas y una corta historia del tránsito migratorio centroamericano a través del país. Comienza en el siglo diecinueve y continúa en los años que preceden inmediatamente al Programa Frontera Sur.¹

Formación de la frontera sur de México y las primeras políticas de migración

Por más de un siglo, México y Guatemala mantuvieron una frontera pacífica y abierta. Tras su independencia de España en 1821, los dos países se embarcaron en 80 años de disputas territoriales. Esto concluyó en 1902, con la determinación de sus fronteras nacionales. Sin embargo, aún con esta delimitación de fronteras, la región del sur de México mantuvo una fluidez cultural y económica permitiendo así el libre paso de personas y bienes entre ambos países. Las comunidades indígenas mantuvieron lazos fraternos en ambos lados de la frontera y los trabajadores también podían cruzar con absoluta libertad, siendo que la industria cafetalera mexicana dependía de los trabajadores temporales guatemaltecos.¹

A través del siglo diecinueve y durante buena parte del siglo veinte, la migración hacia México se mantuvo relativamente baja.ⁱⁱ Desde su independencia, México incentivó la migración europea como un medio de modernizar, hacer crecer y "blanquear" a su población.ⁱⁱⁱ Entre 1895 y 1910, 140,000 europeos y norteamericanos llegaron a México, donde ostentaron puestos sociales y económicos privilegiados como terratenientes y comerciantes.^{iv} En comparación, durante este periodo, aproximadamente 41,000 guatemaltecos migraron a México como refugiados, quienes huían de la violencia regional.^{2v}

Esta era de políticas de frontera abierta concluyó con la revolución mexicana de 1910-1920. Con la intención de proteger a los nativos mexicanos de la explotación extranjera, la Constitución Mexicana de 1917 segregó a los ciudadanos nacidos en el país de los que no eran ciudadanos y de los ciudadanos naturalizados, despojando así a los extranjeros de sus derechos.^{vi} La Constitución prohibía que los migrantes fueran parte de las fuerzas del orden, servidores públicos y que participaran en discursos políticos públicos. Así mismo, promovía la discriminación en el trabajo en contra de los extranjeros, permitía que los ciudadanos civiles arrestaran a migrantes no autorizados y sostenía que los extranjeros podrían ser expulsados de México sin cumplir con el debido proceso.^{vii}

¹ Cuando en este reporte se utilice el término "Centroamericanos", se hace referencia a los ciudadanos de Honduras, El Salvador y Guatemala—los tres mayores contribuyentes de migrantes hacia México y los Estados Unidos.

² Muchos de los europeos y norteamericanos que llegaban al país sólo tenían una breve estadía sin tratar de asimilarse con la población mexicana. Cerca de 20,000 ciudadanos chinos y japoneses también llegaron durante este periodo.

Criminalización de la migración y el desplazamiento centroamericano

Un *boom* en la población nacional, un flujo de migrantes altamente especializados, desempleo y un incremento en la emigración mexicana hacia los Estados Unidos, dieron como resultado la Ley General de Población de 1974, la cual se enfocaba en la migración hacia, desde y a través de México.^{viii} La ley concluía con un largo periodo de reformas, cada vez más restrictivas ante la migración, que inicialmente se enfocaron en los asiáticos y en los migrantes pobres para después extenderse hasta incluir a casi todos los migrantes.^{ix} La Ley General de Población limitó drásticamente la migración dentro de México al tiempo que impuso sanciones penales a los migrantes no autorizados. Aquellos extranjeros que ingresaran al país sin permiso enfrentaban hasta dos años de encarcelamiento y aquellos atrapados tratando de reingresar al país tras una deportación enfrentaban hasta diez años.^x Las autoridades mexicanas a nivel estatal, local y federal debían solicitar a los extranjeros pruebas de su estatus migratorio legal. Aunque su cumplimiento no era muy común, estas disposiciones permitieron a funcionarios mexicanos corruptos extorsionar a migrantes por medio de amenazas de largos plazos de encarcelamiento.^{xi}

A pesar de estas restricciones, la primera gran ola de migración centroamericana a través de la frontera sur de México ocurrió en los 80, con refugiados salvadoreños y guatemaltecos tratando de huir de asesinatos organizados por el estado y otras atrocidades contra los derechos humanos cometidas en sus países de origen.^{xii} Los indígenas mayas guatemaltecos fueron los primeros en llegar huyendo de un genocidio que terminó por asesinar a más de 200,000 personas. Entre 1981 y 1984, más de 200,000 guatemaltecos ingresaron hacia el sur de México, muchos de los cuales se asentaron en comunidades locales o en campos para refugiados administrados por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR).^{xiii} Si bien México toleró la presencia de los refugiados, también es cierto que no les ofreció un estatus legal y que ocasionalmente promulgó deportaciones en masa.^{xiv}

Nacionales salvadoreños comenzaron a llegar al sur de México escapando de una guerra civil de 12 años entre las guerrillas marxistas y un gobierno de derecha que finalmente reclamó la vida de 75,000 personas. Los EE.UU. fungieron un papel activo en el conflicto, brindando apoyo financiero y adiestramiento militar para el gobierno salvadoreño, cuyas fuerzas armadas fueron responsables del 85 por ciento de los asesinatos, secuestros y tortura durante la guerra.^{xv} La mayoría de los salvadoreños que escaparon no se quedaron en México, sino que continuaron hacia los Estados Unidos y Canadá, contribuyendo así a la tendencia de un incremento en el tránsito migratorio a través de México. Entre 1981 y 1990, cientos de miles de salvadoreños entraron sin autorización a los Estados Unidos.^{xvi}

La militarización de los estados fronterizos del sur de México y la migración centroamericana

Durante la década de los 90, México continuó sus esfuerzos para controlar la migración en los estados del sur. En 1993, México estableció el Instituto Nacional de Migración, INM.^{xvii} El INM es un órgano perteneciente a la Secretaría de Gobernación, SEGOB, y fue la institución responsable de hacer cumplir las nuevas restricciones migratorias y regular la "entrada, estadía, salida voluntaria y expulsión forzada de extranjeros en México."^{xviii}

En 1994, los estados del sur de México captaron la atención de las fuerzas de seguridad nacional cuando varias comunidades indígenas formaron el Ejército Zapatista de Liberación Nacional para protestar por la opresión socioeconómica de los indígenas en México.^{xix} Rafael Sebastián Guillén Vicente, también conocido como el Subcomandante Marcos, encabezó la rebelión zapatista en contra del gobierno y asumió el control de varios pueblos chiapanecos por la fuerza.^{xx} A pesar de que el conflicto en sí duró a penas dos semanas, México respondió a la afrenta incrementando la presencia militar en la región de la frontera sur. Para 1999, México tenía aproximadamente 60,000 soldados apostados en Chiapas—un estimado de un soldado por cada tres o cuatro habitantes en algunas áreas.^{xxi} El ejército también construyó nuevos alojamientos y caminos para facilitar el movimiento de tropas hacia comunidades apartadas.^{xxii} La militarización se empalmó con la creación del primer programa de seguridad fronteriza de la región, Operación Sellamiento, el cual apuntaba al combate contra el narcotráfico en las regiones fronterizas norte y sur de México.

A pesar del incremento de presencia militar en los estados del sur, los migrantes siguieron transitando por la región. Las guerras civiles en El Salvador y Guatemala terminaron en 1992 y 1996, respectivamente, pero el fin de la violencia política no detuvo la migración centroamericana hacia los Estados Unidos. Comenzando en los 90 y hasta mediados de los 2000, los altos niveles de pobreza y una serie de huracanes y terremotos, generaron un incremento continuo en la migración de guatemaltecos, salvadoreños y posteriormente, hondureños.

No fue sino hasta 1999 cuando la migración hondureña comenzó en su totalidad. Estos números se incrementaron después del huracán Mitch que tocó tierra en octubre de 1998 dejando a 1.4 millones de personas sin hogar.^{xxiii} Los Estados Unidos brindaron rápida ayuda humanitaria tras el huracán y concedieron el Estatus de Protección Temporal para aquellos hondureños que ya estuvieran dentro del país.^{3xxiv} Sin embargo, también tomaron pasos para prevenir la llegada de hondureños desplazados hacia su frontera. México y Guatemala coadyuvaron en la tarea,

³ El Estatus de Protección Temporal es una forma de estado legal migratorio en los Estados Unidos para aquellas personas que no puedan regresar a sus países de origen debido a guerras o a desastres naturales. Este estatus es concedido por los presidentes de los EE.UU. y deberá renovarse cada dos años, y podrá revocarse una vez que el presidente considere que es seguro para los migrantes regresar a sus países.

interceptando y deportando a miles de migrantes hondureños antes de que pudieran llegar a los EE.UU.^{xxv}

México: Despenalización de la migración (2000)

Para el año 2000, la relación de México con la migración se centraba principalmente en su propia condición de ser un país que contribuía grandemente a mandar migrantes hacia los Estados Unidos. Durante ese año, el número de migrantes nacidos en México viviendo en los Estados Unidos había llegado a los 9.2 millones.^{xxvi} El expresidente Vicente Fox (2000-2006) trató de regularizar la migración mexicana hacia los Estados Unidos y comenzó a trabajar junto con el expresidente George W. Bush en un plan de migración integral.

En un supuesto esfuerzo para mostrarle a los Estados Unidos que México era un aliado en los temas de migración, México tomó acciones en el verano del 2001 para arrancar de raíz el tránsito migratorio centroamericano por medio del Programa Frontera Sur. Varios meses después, el 7 de septiembre de 2001, los Estados Unidos y México anunciaron un acuerdo que apuntaba hacia los primeros pasos hacia reformas en la política migratoria. Sin embargo, cuatro días después, los atentados terroristas del 11 de septiembre acabaron con estas negociaciones, dando lugar a una era de un aguzado enfoque en la seguridad fronteriza y una mano de hierro ante la migración no autorizada.

Al principio de los 2000, los centroamericanos continuaron viajando a través de México. En 2005, el número de detenciones contra centroamericanos a lo largo de las fronteras EE.UU.-México y México-Guatemala se fueron a la alza. Estos migrantes en gran medida viajaban con el propósito de mejorar su situación económica y reunificarse con sus familiares que ya radicaban en los Estados Unidos. Poco después, en el 2007, el número de detenciones cayó abruptamente, descenso que se atribuye frecuentemente a la recesión económica en los Estados Unidos.^{xxvii}

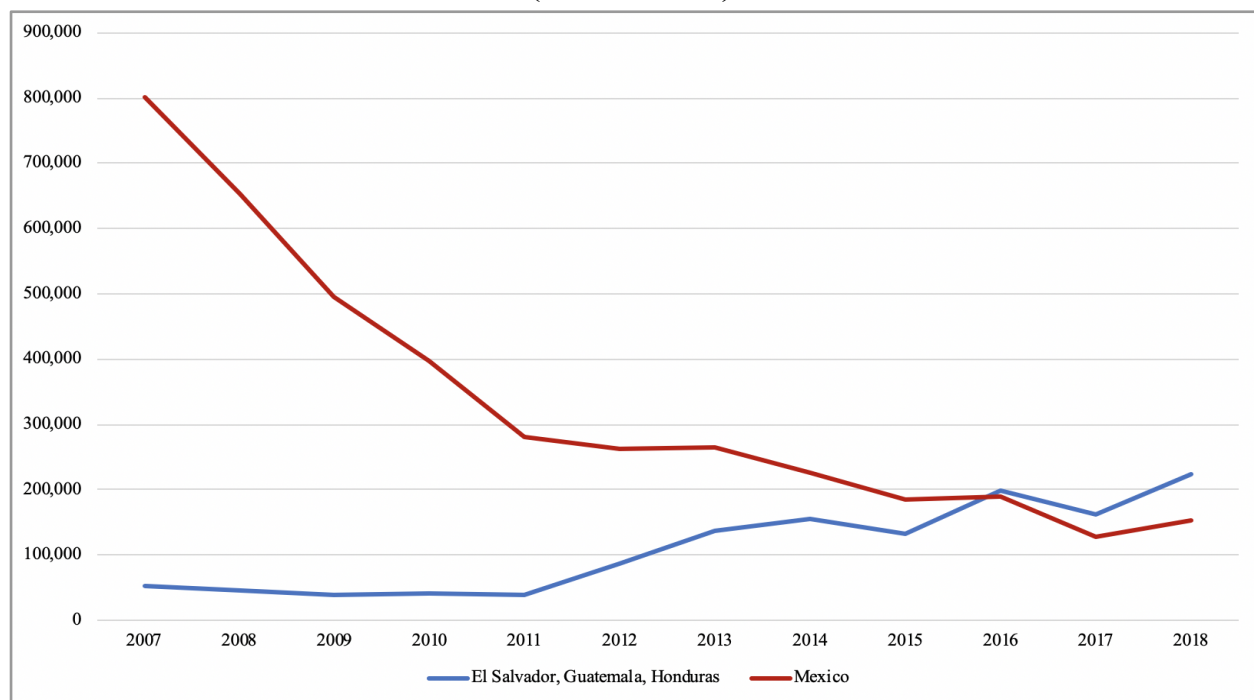
Conforme el gobierno mexicano continuó promoviendo los derechos de sus ciudadanos indocumentados en los Estados Unidos, recibió críticas por sus propias leyes migratorias altamente restrictivas. En respuesta a estas críticas, México aprobó una serie de reformas migratorias.^{xxviii} En el 2008, las reformas a la Ley General de Población despenalizaron la migración. La legislación redujo el ingreso no autorizado de un delito grave, sancionable con dos años en prisión, a una penalización administrativa con una multa de \$5,000 pesos mexicanos (aproximadamente \$260 dólares norteamericanos).^{xxix} El gobierno mexicano también creó un nuevo programa de visado que permitía a los trabajadores de Belice y Guatemala vivir en los estados fronterizos del sur durante un año. Otro tipo de visa les permitía pasar tres días en México por motivos de negocio o viaje.^{xxx}

En el 2011, México aprobó una ley que hacía énfasis en su papel como país de tránsito para los migrantes. Después de la masacre de 2010 de 72 migrantes centroamericanos en el noreste de México, la Ley Migratoria reconoció la responsabilidad del gobierno de proteger los derechos de los migrantes. La ley menciona que los extranjeros indocumentados recibirían un trato igualitario bajo las leyes mexicanas, incluyendo el derecho al debido proceso, educación y atención médica en México.^{xxx} La ley entró en vigor justo cuando la migración centroamericana comenzó a superar a la migración mexicana hacia los Estados Unidos.

Centroamérica: Violencia de pandillas y demográficos cambiantes de migrantes

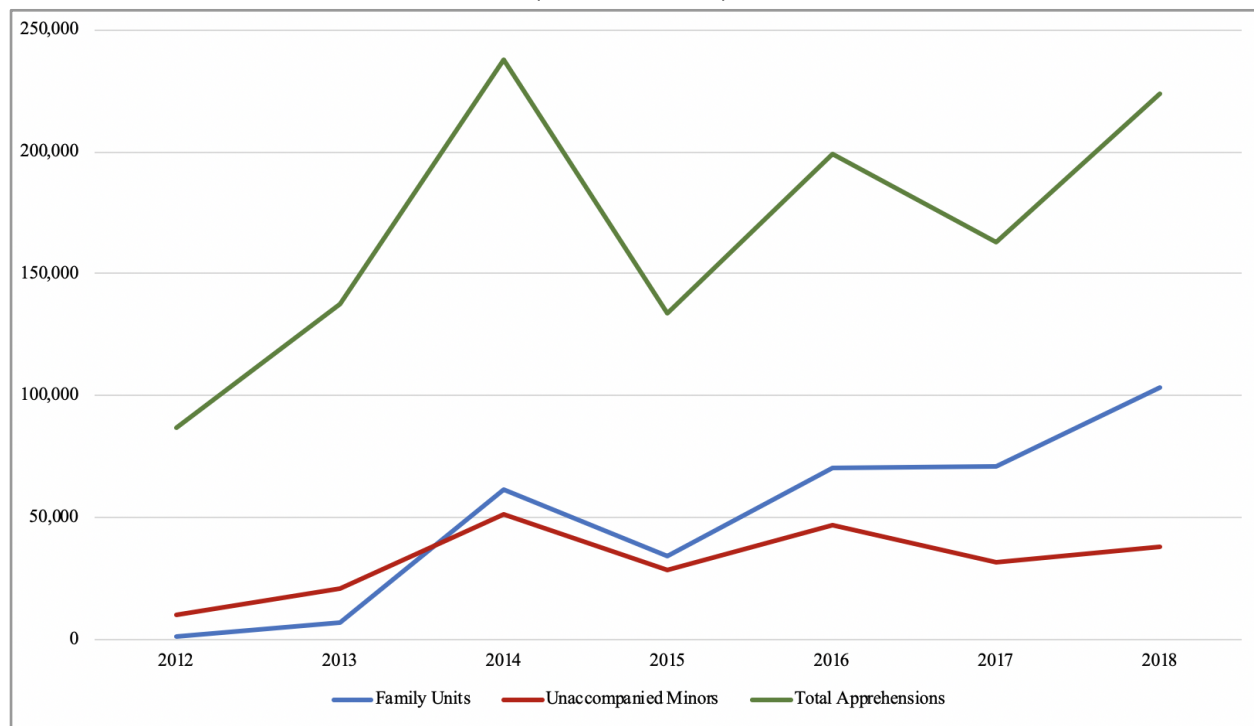
Para el 2011, el número de detenciones de centroamericanos comenzó a incrementarse en la frontera con los EE.UU. Estos últimos migrantes provenían casi exclusivamente de Guatemala, El Salvador y Honduras, pero sus demográficos habían cambiado. Entre el 2011 y el 2012, un creciente número de mujeres, familias y niños centroamericanos comenzaron a transitar por México rumbo a Estados Unidos. En el 2014, la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos detuvo aproximadamente a 61,300 familias en la frontera EE.UU.-México, un incremento de ocho veces el número del año anterior. El número de menores que viajaban solos se incrementó a más del doble, de 20,800 en el 2013 a 51,700 en el 2014.^{xxxii}

Figura 1
Detenciones de la Patrulla Fronteriza en la frontera suroeste por nacionalidad
(AF2007-2018)



Fuente: Patrulla Fronteriza de los EE.UU.

Figura 2
Detenciones de la Patrulla Fronteriza de EE.UU contra centroamericanos en la frontera
suroeste de los EE.UU. por demográfico
(AF2012-2018)



Fuente: Patrulla Fronteriza de los EE.UU.

Las motivaciones para estas nuevas tendencias migratorias son complejas y frecuentemente se traslapan. La creciente violencia de las pandillas y el abuso doméstico han ocasionado que algunos migrantes salgan corriendo por sus vidas. Otros buscan oportunidades económicas ya que el Triángulo del Norte sigue experimentando algunos de los niveles de pobreza más altos del mundo. Los precios de los servicios básicos también han llevado a los centroamericanos a la pobreza, así como la crisis en las industrias cafetaleras guatemaltecas y hondureñas—exacerbada por el cambio climático—ha ocasionado que muchos guatemaltecos y hondureños emigren en busca de trabajos estables.^{xxxiii} Muchos otros viajan a través de México para reunirse con sus familiares en los Estados Unidos, muchos de los cuales ingresaron al país tras la violencia política y desastres naturales de los 80 y los 90. En general, con mayor frecuencia, los centroamericanos dejan sus países por una combinación de las razones anteriormente expuestas.

Capítulo 2: Una Mirada Histórica a las Políticas de Seguridad Fronteriza en México

México tiene una larga historia de implementación de programas de seguridad a lo largo de su frontera sur. Ya en 1998, México promulgaba programas para controlar la migración, drogas, armas y trata de personas en la región.⁴

Operación Sellamiento

- **Años:** La Operación Sellamiento comenzó en febrero de 1998^{xxxiv}
- **Dirección:** Ernesto Zedillo Presidente de México, Partido Revolucionario Institucional, PRI
- **Objetivos:** La Operación Sellamiento tenía el propósito de combatir la trata de personas en la península de Yucatán, a lo largo de las fronteras sur y norte del país, pasando por la península de Baja California y a lo largo de la costa del Pacífico y el Golfo de México.^{xxxv}
- **Contexto:** Supuestamente, la Operación Sellamiento provino del Programa de Desarrollo Sustentable de la Frontera, PRODESFRO, de 1996, el cual era un programa enfocado en la migración para tener un mejor control y documentar los flujos de migrantes, mejorar la cooperación entre México y Guatemala, apoyar a los trabajadores migrantes y promover el desarrollo en las comunidades fronterizas. En realidad, sin embargo, el PPRODESFRO logró muy poco, de acuerdo con el Grupo Guatemala-México, Migración y Desarrollo.^{xxxvi} A diferencia del PRODESFRO, la Operación Sellamiento estuvo mucho más enfocada en la seguridad, haciendo uso de las fuerzas del orden en México para el combate contra el narcotráfico.^{xxxvii}
- **Instituciones responsables:** Fuerzas Armadas Mexicanas (22,000 elementos), Policía Federal Preventiva, PFP, y la Procuraduría General de la República, PGR.^{xxxviii} Estas instituciones integraron los 11 Grupos de Coordinación Regional y los 31 Grupos de Coordinación Local, los cuales eran grupos interinstitucionales responsables de las actividades de intercepción bajo la operación Sellamiento.^{xxxix}
- **Financiamiento:** Gobierno mexicano.^{xl}
- **Ayuda de los EE.UU.:** Los Estados Unidos brindaron apoyo en forma de intercambio de información.^{xli} Por ejemplo, México implementó el Sistema Hemisférico de Información, que era un sistema satelital de vigilancia a lo largo de la frontera sur de México. El Sistema Hemisférico de Información se utilizó para compartir información entre México y Estados Unidos respecto al tráfico de drogas.^{xlii}
- **Implementación:** Además del Sistema Hemisférico de Información, el gobierno mexicano desplegó 5 sistemas móviles de búsqueda por medio de rayos x en el sur de México para

⁴ Ver apéndice 1 para obtener información sobre las propuestas de programas de seguridad a lo largo de la frontera sur que nunca se implementaron.

detectar contrabando de drogas en Chiapas, Tabasco y la península de Yucatán. Treinta y seis grupos de fuerzas especiales con 108 vehículos de reconocimiento y 144 vehículos de intercepción también fueron desplegados en ubicaciones no especificadas con el mismo propósito rector que el programa.^{xliv}

- **Análisis:** En su informe de gobierno del año 2000, el Presidente Zedillo mencionó que los operativos resultaron en grandes decomisos de droga, los cuales afectaron rutas específicas de tráfico de estupefacientes.^{xlv} Si bien el enfoque del programa era contrarrestar el tráfico de droga, un funcionario de la Procuraduría General de la República mencionó en el 2001 que el programa también permitía a las autoridades el combatir "otros crímenes" perpetrados en el cruce con la frontera sur.^{xlv} Estos operativos eran muy probablemente en contra de la trata de personas.^{xlvi}
- **Culminación:** Después del 2001, no hay documentos oficiales sobre la Operación Sellamiento. Sin embargo, en noviembre de 2001, un funcionario de la Procuraduría General de la República dijo que se estaba reforzando el programa incrementando las bases de operación para combatir al tráfico de drogas y la inmigración ilegal. Además, el titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Contra la Salud, FEADS mencionó que la Procuraduría General de la República, el Ejército y la Marina reforzarían sus esfuerzos a lo largo de la frontera sur con la ayuda de las secretarías de Seguridad Pública y Comunicaciones y Transportes. No hay ningún indicio de que esto haya sucedido.^{xlvii}

Plan Sur

- **Años:** El Plan Sur entró en vigor en junio del 2001 y fue implementado en julio del mismo año.^{xlviii}
- **Dirección:** Vicente Fox Presidente de México, Partido Acción Nacional, PAN
- **Objetivos/Contexto:** El Plan Sur intentó contener la migración centroamericana mediante un mejoramiento de los puntos de revisión en el Istmo de Tehuantepec, a lo largo del Golfo de México y en la costa del Pacífico.^{xlix} Además, el plan se enfocaba en desarrollar la cooperación interinstitucional entre el INM, la Policía Federal, la PGR y otras instituciones gubernamentales para combatir al crimen organizado, la corrupción y la trata ilícita de migrantes, estupefacientes y otros bienes.^l

El Plan de Repatriación Segura y Ordenada fue el programa piloto para el Plan Sur. El Plan de Repatriación Segura y Ordenada duró solamente quince días: del 5 al 20 de junio de 2001.^{li} Bajo el Plan de Repatriación Segura y Ordenada, los oficiales del INM llevaron a los migrantes detenidos de Guatemala, Honduras y El Salvador a su centro de control en Tapachula. Los migrantes centroamericanos frecuentemente eran llevados a Guatemala a través del cruce fronterizo en el Carmen y Tecún Umán.^{lii} Se les transportaba en autobús hacia la frontera con su país de origen.^{liii} La campaña fue coordinada con el programa guatemalteco Venceremos del 2001.^{liv} Como parte del acuerdo conjunto, las autoridades

guatemaltecas deberían regresar a sus propios ciudadanos a sus respectivos países. El INM mantuvo a los migrantes de los países del Triángulo Norte en un centro de detención localizado en Iztapalapa en la Ciudad de México antes de regresarlos a sus países por avión o barco.^{lv}

- **Instituciones responsables:** El INM fue la principal institución responsable del Plan Sur, además de contar con el apoyo de la Policía Federal, el ejército y la marina.^{lvi}
- **Financiamiento:** \$11 millones de dólares por parte del gobierno mexicano, los cuales incluían \$9.9 millones de dólares para deportaciones.^{lvii}
- **Ayuda de los EE.UU.:** Los Estados Unidos cooperaron con \$11 millones dólares para mejorar los puntos de revisión y para dotar al Grupo Beta de más personal y equipo. Bajo auspicio del INM, el propósito del Grupo Beta era proporcionar a los migrantes ayuda humanitaria sin involucrarse en actividades de cumplimiento. Algunos dicen que la campaña fue utilizada como una ficha de negociación con los Estados Unidos para promover un mejor trato para los migrantes mexicanos en los Estados Unidos a cambio de controlar el flujo de los migrantes centroamericanos hacia los Estados Unidos.^{lviii}
- **Implementación:** Entre junio y septiembre del 2001, el gobierno mexicano desplegó miles de soldados y oficiales de policía en la región de la frontera sur, incrementaron el patrullaje marítimo y agregaron centros de control migratorio a lo largo de la frontera con Guatemala y Belice.^{lix} México estableció dos cinturones de seguridad—el primero de Chiapas a Tabasco, donde se incluían cinco puntos de inspección y el segundo de Oaxaca a Veracruz, con seis puntos de inspección. Todos los puntos de inspección se situaron estratégicamente en puntos principales de paso en caminos y vías ferroviarias y eran operados por el INM, la Policía Federal y el ejército.^{lx} Las operaciones marítimas también se llevaron a cabo como parte del Plan Sur.^{lxi}

El gobierno mexicano condujo operativos a gran escala, si bien discretos, a lo largo de la frontera sur y en el cuello de botella que forma el Istmo de Tehuantepec, resultando en 6,000 deportaciones a Guatemala. Unos 3,000 de estos individuos fueron regresados a Nicaragua, El Salvador y otros puntos de la región como parte del programa Venceremos del 2001.

- **Análisis:** El Plan Sur fue concebido como uno de los mayores operativos contra la migración irregular en México.^{lxii} Llegó en un momento de enaltecida retórica antimigrante en México la cual frecuentemente asociaba a los migrantes con actividades ilícitas, tales como la trata de personas, el crimen organizado y el terrorismo.^{lxiii} Habiendo dicho lo anterior, la narrativa antimigrante y las medidas enérgicas por parte de las autoridades ponen a los migrantes en mayor riesgo de convertirse en víctimas de los mismos crímenes que fueron acusados de cometer.^{lxiv} La migración desde Centroamérica disminuyó durante el Plan Sur, aunque los factores exactos que ocasionaron esto no son claros—debido a las medidas de seguridad, cambios económicos, un incremento en la seguridad de la frontera

con los EE.UU., tratantes de personas más caros y una mayor retórica antimigrante en los Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre.^{lxv}

- **Culminación:** El Plan Sur concluyó en el 2003.^{lxvi}

Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza

Grupo de Alto Nivel en Seguridad

- **Año:** Octubre 2002^{lxvii}
- **Dirección:** Vicente Fox Presidente de México, PAN
- **Objetivos/Contexto:** En un esfuerzo por mejorar la cooperación bilateral en seguridad fronteriza y en intercambio de inteligencia, México y Guatemala crearon el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza, GANSEF.^{lxviii}
- **Instituciones responsables:** El GANSEF fue coordinado por la Secretaría de Gobernación de Guatemala y la Oficina de Análisis Estratégico, y la Secretaría de Gobernación de México y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN.^{lxix}
- **Financiamiento:** México y Guatemala^{lxx}
- **Ejecución/Implementación:** Durante su primera junta internacional, el GANSEF creó grupos especializados en migración, derechos humanos y temas fronterizos; seguridad pública; terrorismo internacional, crimen organizado y cooperación judicial y aduanas fronterizas.^{lxxi}
- **Análisis:** En el 2008, el grupo cambió su nombre a Grupo de Alto Nivel en Seguridad, GANSEG.^{lxxii} Al parecer, el grupo se ha reunido más de 15 veces. Sin embargo, más allá de reiterar los objetivos generales en estas juntas, no está claro, con base en información pública, qué progreso en específico ha logrado este grupo en cuanto a cooperación bilateral desde que fue establecido.^{lxxiii}
- **Culminación:** El GANSEG continúa activo.^{lxxiv}

Sistema de Tres Capas (2014 - Anterior al Programa Sur)

- **Año:** Marzo 2014^{lxxv}
- **Dirección:** Presidente Enrique Peña Nieto, PRI
- **Objetivos/Contexto:** El gobierno de México intentó mejorar la seguridad a lo largo de la frontera sur implementando tres "cinturones de contención marítimos y terrestres."^{lxxvi} Los Estados Unidos habían participado en pláticas sobre la creación del sistema ya desde agosto de 2013.^{lxxvii}
- **Instituciones responsables:** Los puntos de inspección estuvieron reforzados por la Policía Federal, el Ejército y el INM de México.^{lxxviii}
- **Ayuda de los EE.UU.:** Este sistema de tres capas a fin de cuentas se incorporó como parte del Programa Frontera Sur el cual recibió apoyo a través de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia de los Estados Unidos.^{lxxix}

- **Implementación:** Los tres cinturones se establecieron a lo largo de líneas geográficas en puntos estratégicos de la región de la frontera sur de México. El primer cinturón se localizaba más o menos a 30 millas de la frontera sur, el segundo a 100 millas y la tercera línea corría a lo largo del Istmo de Tehuantepec.^{lxxx} El sistema de tres capas utilizaba sensores y otras tecnologías para recopilar inteligencia contra grupos criminales en la región.^{lxxxi}
- **Análisis:** En el verano de 2014, el sistema de tres capas se incorporó como parte del Programa Frontera Sur.^{lxxxii} Sin embargo, el gobierno mexicano ya había considerado establecer medidas de seguridad en la región previo al anuncio del Programa Frontera Sur.
- **Culminación:** El sistema de tres capas pasó a formar parte del Programa Frontera Sur, el cual no tiene una fecha de culminación claramente definida.^{lxxxiii}

Capítulo 3: Estructura del Programa Frontera Sur

Durante los meses anteriores a que México anunciara su Programa Frontera Sur, decenas de miles de menores viajando solos llegaron a la frontera EE.UU.-México. Estados Unidos desarrolló una respuesta integral ante esta situación, la cual incluía la colaboración con México para disminuir la migración centroamericana. El 2 de junio de 2014, el expresidente Barack Obama declaró que el número de menores buscando entrar a Estados Unidos constituía una "situación humanitaria urgente."^{lxxxiv} Dos semanas después sostuvo una conferencia telefónica con el expresidente de México Enrique Peña Nieto para discutir la "responsabilidad conjunta de ambos países para promover la seguridad en ambas naciones y en la región."^{lxxxv} Poco después, el ex vicepresidente Joe Biden se reunió con los líderes de Guatemala, Honduras, El Salvador, y México para acordar maneras concretas...de contener el flujo de migrantes que se embarcaban en el peligroso viaje hacia los Estados Unidos.^{lxxxvi}

El 7 de julio de 2014, el presidente Peña Nieto anunció el Programa Frontera Sur. Con este programa, México prometía asumir una "mayor responsabilidad global" en el tema de la migración.^{lxxxvii} Peña Nieto mencionó que el Programa Frontera Sur tendría dos puntos neurálgicos: 1) brindar mayor protección a aquellos migrantes que ingresen y transiten por México, y 2) asegurar la frontera de México con Belice y Guatemala para así mejorar la seguridad regional y el desarrollo económico.^{lxxxviii} Lo que no se dijo en el anuncio de Peña Nieto fue aquello que muchos observadores consideraron una meta implícita en el plan: evitar que los migrantes centroamericanos—especialmente los menores viajando solos—llegaran a los Estados Unidos. Si bien el incremento en el número de menores viajando solos que llegaron a la frontera EE.UU.-México pudo haber acelerado la implementación del Programa Frontera Sur, muchas de las políticas que se anunciaron ya se encontraban funcionando o se estaban desarrollando.^{lxxxix}

Para lograr sus metas propuestas, el programa contenía cinco puntos de acción:^{xc}

1. Regularizar la migración. El primer punto de acción de Peña Nieto era crear cruces fronterizos más formales y ordenados expandiendo y mejorando la expedición de permisos temporales de ingreso. Durante su anuncio, Peña Nieto mencionó que muchos guatemaltecos y beliceños visitaban el sur de México de manera temporal para trabajar o ver a sus familiares. Para regularizar la migración, el Programa Frontera Sur prometió simplificar los procedimientos de solicitudes para los permisos de trabajador regional y de visitante y establecer nuevos centros de solicitudes para un procesamiento más expedito.⁵ Bajo la ley mexicana, las Tarjetas de Visitante Regional de México son válidas hasta por cinco años y se permite un número ilimitado de visitas que no excedan las 72 horas. Las Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo permiten que los trabajadores permanezcan en estados fronterizos por

⁵ Las tarjetas de Visitante Regional y las de Visitante Trabajador Fronterizo se establecieron por primera vez durante el gobierno de Felipe Calderón.

periodos más largos, pero se requiere de una oferta de trabajo por escrito por parte de un empleador.^{6xc} A pesar de que los permisos sólo estaban disponibles para los ciudadanos de Guatemala y Belice, Peña Nieto dijo que se encontraba discutiendo la posibilidad de extender dichos permisos a los ciudadanos de El Salvador y Honduras.

2. Mejorar la infraestructura de seguridad en la frontera. El Programa Frontera Sur prometió mejorar la infraestructura de control migratorio a lo largo de la frontera y dentro de los estados fronterizos del sur. Si bien hay 10 cruces fronterizos oficiales a lo largo de la frontera sur de México, existen aproximadamente 720 cruces informales que representan el 95 por ciento del movimiento de migrantes hacia México.^{xcii} El programa intentó mejorar los puntos de internación en el sur, los puntos de verificación móviles y las revisiones biométricas de migrantes para así crear una plataforma tecnológica que le permitiría a México compartir la información sobre huellas digitales, fotografías y demás identificaciones de los migrantes con Guatemala.^{xciii} De acuerdo con Peña Nieto, se le dotaría de nueva tecnología y equipo a los agentes de migración en la región de la frontera, se reforzarían las líneas móviles de control del Programa Frontera Sur y se crearían puntos de verificación móviles adicionales para regular la migración.

Grandes instalaciones aduanales conocidas como Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo, CAITFS, fueron también una parte importante del segundo punto de acción en el Programa Frontera Sur. Estas instalaciones alojaban a oficiales del INM, el ejército, la marina, la PGR y la Policía Federal y fungían como centros de cooperación interinstitucional para poder revisar el tráfico con dirección al norte y así promover la seguridad en la frontera sur.⁷

3. Protección de los migrantes. Como tercer punto de acción, Peña Nieto se enfocó en mejorar el acceso de los migrantes a la atención médica en los refugios para migrantes. Él mencionó que el Programa Frontera Sur crearía centros médicos para migrantes a lo largo de los estados fronterizos, basándose en el modelo de cinco centros médicos patrocinados por el gobierno en Chiapas. También mencionó que los CAITFS incluirían unidades médicas.^{xciv} Para mejorar estas condiciones, Peña Nieto prometió trabajar más de cerca con organizaciones de la sociedad civil.

4. Mejorar la coordinación regional. El cuarto punto de acción del Programa Frontera Sur consistió en mejorar la cooperación entre El Salvador, Guatemala, Honduras, México y los

⁶ Entre 2014 y 2016, el INM expidió 112,050 Tarjetas de Visitante Regional y 15,391 Visas de Trabajador Fronterizo a ciudadanos de Guatemala y Belice.

⁷ En su discurso, Peña Nieto mencionó que dos de estas instalaciones ya se encontraban en operación y dos más estaban en construcción. En 2013, el CAITF de Huixtla se encontraba operando parcialmente y la CAIMFS reportó que esas instalaciones se encontraban completamente funcionales para 2015 (una solicitud de transparencia al INM indicó que ya se encontraba en operación desde el 2014). Otros dos CAITFS abrieron en 2015 y las obras de construcción no han comenzado o se mantienen limitadas para las otras dos instalaciones. La sección de Infraestructura de Cumplimiento en el Capítulo 4 brinda más información al respecto.

Estados Unidos para así regular los movimientos migratorios. En su discurso, Peña Nieto recalcó que el Programa Frontera Sur incluiría iniciativas de desarrollo económico en los estados fronterizos de México y en el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Los esfuerzos de desarrollo social y económico se enfocarían en 23 municipios cercanos a Guatemala y un municipio cerca de Belice.^{xcv} De acuerdo con un reporte de 2017 del Baker Institute, el Programa Frontera Sur planeó unos 190 proyectos económicos para los estados a lo largo de la frontera sur y cinco programas similares en Guatemala.^{x cvi}

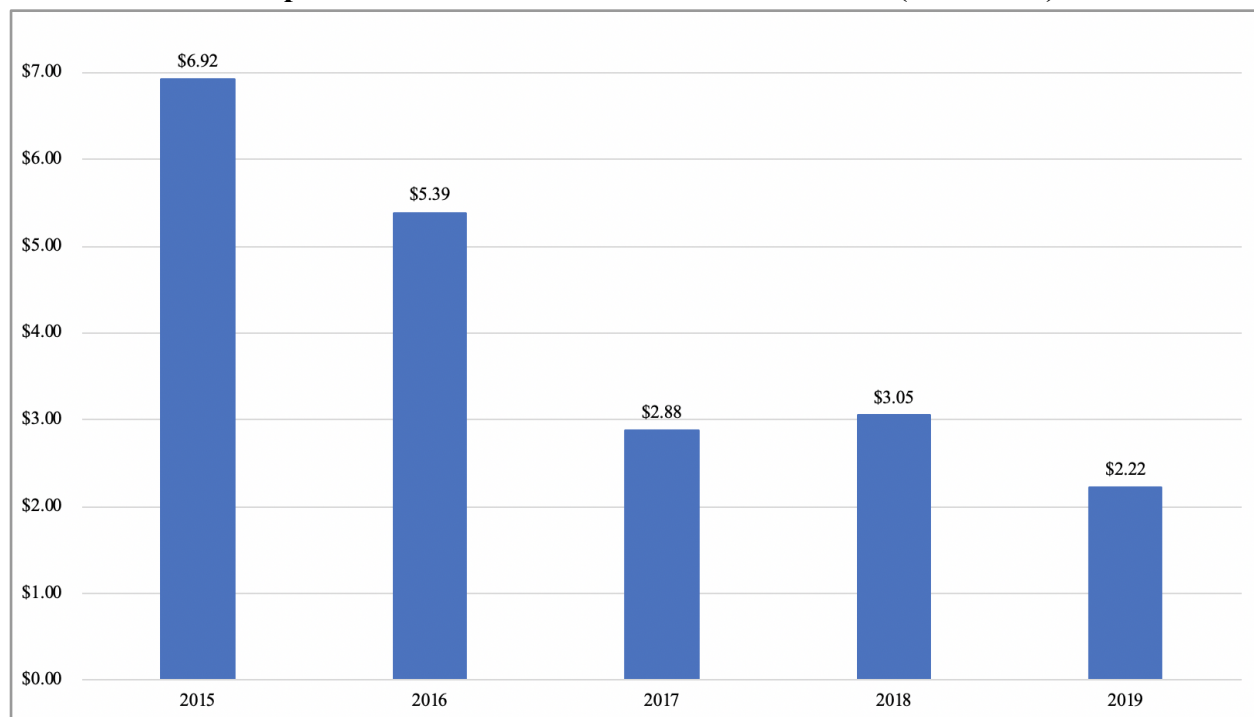
5. Mejorar la coordinación interinstitucional. Finalmente, Peña Nieto creó la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, CAIMFS. Bajo el auspicio de la SEGOB, la CAIMFS tuvo la comisión de inspeccionar la implementación de la política de migración en la frontera sur con dos prioridades específicas: 1) promover el desarrollo económico y social y 2) atender el tema migratorio en los 23 municipios más al sur de México.^{x cvii}

CAIMFS

La CAIMFS fue creada como un organismo de coordinación dentro de la SEGOB, con el propósito de coordinar el Programa Frontera Sur. Esta nueva institución contaba con 73 trabajadores y fue dotada con un presupuesto de \$102 millones de pesos (\$6.9 millones de dólares) y se le comisionó atender al trabajo de desarrollo en los cuatro estados que constituyen la frontera sur: Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.^{8 x cviii}

⁸ Una solicitud de transparencia de la SEGOB en 2019 (0400400000817) describe los 73 puestos oficiales dentro de la CAIMFS. Sin embargo, esto difiere de los 94 empleados de la CAIMFS que son citados frecuentemente, incluyendo al reporte Pskowski de 2018. Para obtener información detallada de la CAIMFS, favor de referirse al Apéndice 3.

Figura 3
Presupuesto de la CAIMFS en millones de dólares (2015-2019)



Fuente: solicitud de transparencia a la COMAR

En general, la CAIMFS se enfocaba principalmente en actividades de desarrollo, a pesar de que también coordinaba actividades en los CAITF.^{xcix} Entre julio de 2014 y junio del 2015, la CAIMFS sostuvo 25 reuniones con el INM, el Ejército, la Marina, la Policía Federal, la PGR, el gobierno de Chiapas y operadores de trenes con respecto a la regulación y el control de la migración.^c La institución también contribuyó a la creación de las Fiscalías Especializadas para Atención de Delitos Contra Migrantes.^{ci} Las tres metas de estas fiscalías especializadas eran: 1) reducir el número de crímenes contra migrantes, 2) garantizar el acceso a la justicia por parte de los migrantes, y 3) establecer coordinación con autoridades federales e internacionales.^{cii}

En 2015, la SEGOB integró un reporte que brindaba información detallada sobre las actividades y los resultados de la CAIMFS. Este reporte de actividades detallaba los logros y responsabilidades de la CAIMFS, argumentando que la CAIMFS había completado 43 proyectos de desarrollo en los municipios de la frontera sur durante su primer año.⁹ Estas actividades incluían proyectos de infraestructura, reuniones y seminarios, además de recorridos para mostrar la región de la frontera a otros funcionarios mexicanos.^{ciii} En agosto de 2015 el director del CAIMFS, Humberto Mayans, renunció a su cargo, tal vez porque la institución sería absorbida por otros organismos federales. Después del 2015, la SEGOB dejó de imprimir reportes específicos de la CAIMFS pero ha

⁹ Por ejemplo, el 28 de noviembre de 2016, una campaña impulsada por la CAIMFS en el municipio de Benemérito de las Américas, Chiapas incluyó aproximadamente a 200 funcionarios federales brindando consultas médicas, dentales y ginecológicas gratuitas. La campaña también rehabilitó espacios públicos y escuelas.

continuado incluyendo información sobre sus programas sociales a través de México, incluyendo las actividades de la CAIMFS en sus reportes anuales de actividades.

Ayuda de los EE.UU. al Programa Frontera Sur

Como había sucedido con previas políticas de seguridad en la frontera sur de México, los Estados Unidos proporcionaron fondos para apoyar al Programa Frontera Sur.^{civ} El 8 de julio de 2014—un día después que Peña Nieto anunciara el Programa Frontera Sur—el gobierno del Presidente Obama solicitó partidas adicionales de emergencia del Comité de Partidas del Senado de los EE.UU. Esta solicitud adjudicaría fondos del gobierno de los Estados Unidos del año fiscal 2014 para ayudar con la llegada de menores viajando solos a lo largo de la frontera EE.UU.-México.^{cv} Dos días después, el entonces Consejero del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Thomas A. Shannon, compareció frente al Comité de Partidas del Senado de los EE.UU. respecto a la solicitud presidencial de una partida adicional de emergencia.^{cvi} De acuerdo con Shannon, Estados Unidos estaba preparado para apoyar al Programa Frontera Sur a través de \$86 millones de dólares en fondos que serían canalizados por medio de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia de los Estados Unidos.^{cvi}

De acuerdo con la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, al 2018, los EE.UU. han dotado a México con más de 100 millones de dólares en equipo y adiestramiento para las fuerzas militares mexicanas en apoyo a sus esfuerzos para asegurar la región de la frontera sur.^{cvi} Estos fondos se adjudicaron como parte de la Iniciativa Mérida, un acuerdo bilateral que comenzó en el 2007 para combatir al crimen organizado en la región, y fueron canalizados por medio de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia de los Estados Unidos y de la Subsecretaría de la Defensa para Asuntos Antinarcóticos y Amenazas Globales del Departamento de Estado de los EE.UU..^{cix} La Iniciativa Mérida no tiene una conexión oficial con el Programa Frontera Sur, pero los Estados Unidos han utilizado a la Iniciativa Mérida como un conducto para ayudar a financiar las medidas de seguridad en la región de la frontera sur de México.^{cx}

Más allá de estos números generales, es difícil detallar las cantidades exactas de financiamiento por parte de los Estados Unidos en apoyo al Programa Frontera Sur. De acuerdo con un reporte de 2018 de la Biblioteca del Congreso, el Departamento de la Defensa de EE.UU. y el Departamento de Estado de los EE.UU. han apoyado a México brindando fondos, equipo, tecnología y adiestramiento para operativos en la frontera sur.^{cx} La figura 4 detalla algunos de los apoyos de los Departamentos de la Defensa y de Estado de EE.UU. a México.

Figura 4
Apoyo de las instituciones de EE.UU. al Programa Frontera Sur

Institución de EE.UU.	Apoyo
Departamento de Estado	\$32 millones de dólares en equipo y adiestramiento, incluyendo: equipo de inspección no intrusivo, kioscos, binomios caninos y capacitación para agentes del INM que operan en el sur. En 2014, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos mencionó que al menos dos puntos de internación en la frontera sur de México contaban con kioscos de datos biométricos donados por los EE.UU.^{cxii} Los kioscos están conectados con la Ciudad de México, lo cual posibilita el intercambio de información con el Sistema de Identificación Biométrica Automatizado (IDENT) del Departamento de Seguridad Nacional de los EE.UU.¹⁰ En 2019, el Departamento de Migración y Asistencia a Refugiados recomendó que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR, recibiera \$18 millones de dólares. Estos fondos servirían para ayudar a la COMAR a incrementar su capacidad de procesamiento de solicitudes de asilo.^{cxiii}
Departamento de la Defensa	El Departamento de la Defensa de EE.UU. ha brindado capacitación y equipo a las fuerzas armadas mexicanas.^{cxiv} De acuerdo con un reporte de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos en octubre de 2014, este equipo incluía, lanchas para patrullaje, herramientas de visión nocturna, sensores marítimos y helicópteros.^{cxv} México utilizó fondos de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia de los Estados Unidos y del Departamento de la Defensa para instalar torres de comunicación celular para mejorar la comunicación entre autoridades de migración. Para junio de 2017, el programa había construido 12 torres en bases navales.^{cxvi}

La mayoría del equipo financiado por EE.UU. ha sido para el INM. Sin embargo, los Estados Unidos han contribuido con equipo de inspección no intrusiva, helicópteros, lanchas para patrullaje, equipo de informática y kioscos biométricos a otras instituciones del gobierno, incluyendo a la Administración General de Aduanas, AGA, la Marina y la PF.^{cxvii} Durante el primer año y medio de implementación del Programa Frontera Sur, los Estados Unidos dotó a las fuerzas de la Policía Federal que operaban en Chiapas de equipo, asistencia técnica y adiestramiento para combatir al crimen organizado y a la explotación de migrantes. Las policías estatales de Chiapas y Tabasco también recibieron adiestramiento por parte de los EE.UU..^{cxviii}

¹⁰ IDENT intenta mejorar la información de México sobre aquellos que cruzan la frontera y sirve como alerta temprana para detectar individuos rumbo a EE.UU. con nexos al crimen organizado y a grupos terroristas.

Capítulo 4: Implementación del Programa Frontera Sur

Este capítulo aborda la infraestructura de cumplimiento, despliegue de personal y operaciones del Programa Frontera Sur. Las siguientes secciones se enfocan en los esfuerzos de México en cuanto a cumplimiento migratorio en Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz, los cuales se describen en el presente reporte como "estados de la frontera sur." Esta región geográfica también incluye al Istmo de Tehuantepec, el cual hace las veces de un embudo, canalizando a todo movimiento humano que viajara hacia el norte, a un área físicamente más pequeña que la frontera sur de México. Bajo el Programa Frontera Sur, México intentó interceptar a los migrantes en este estrecho punto en su trayecto antes de que se dispersaran en el centro del país.

Infraestructura de cumplimiento

Durante la implementación del Programa Frontera Sur, el gobierno mexicano no creó nuevos tipos de estructuras de cumplimiento migratorio sino que incorporó los planes ya existentes al programa y los expandió. Uno de estos planes existentes fue el sistema de seguridad de tres capas (el cual se discutió en la sección sobre la Mirada Histórica a las Políticas de Seguridad de la Frontera Sur de México), el cual buscaba detectar y detener a los migrantes irregulares que pasaran por la región de la frontera sur de México utilizando el sistema ferroviario y los puntos geográficos de paso obligatorio, particularmente el Istmo de Tehuantepec.^{cxix}

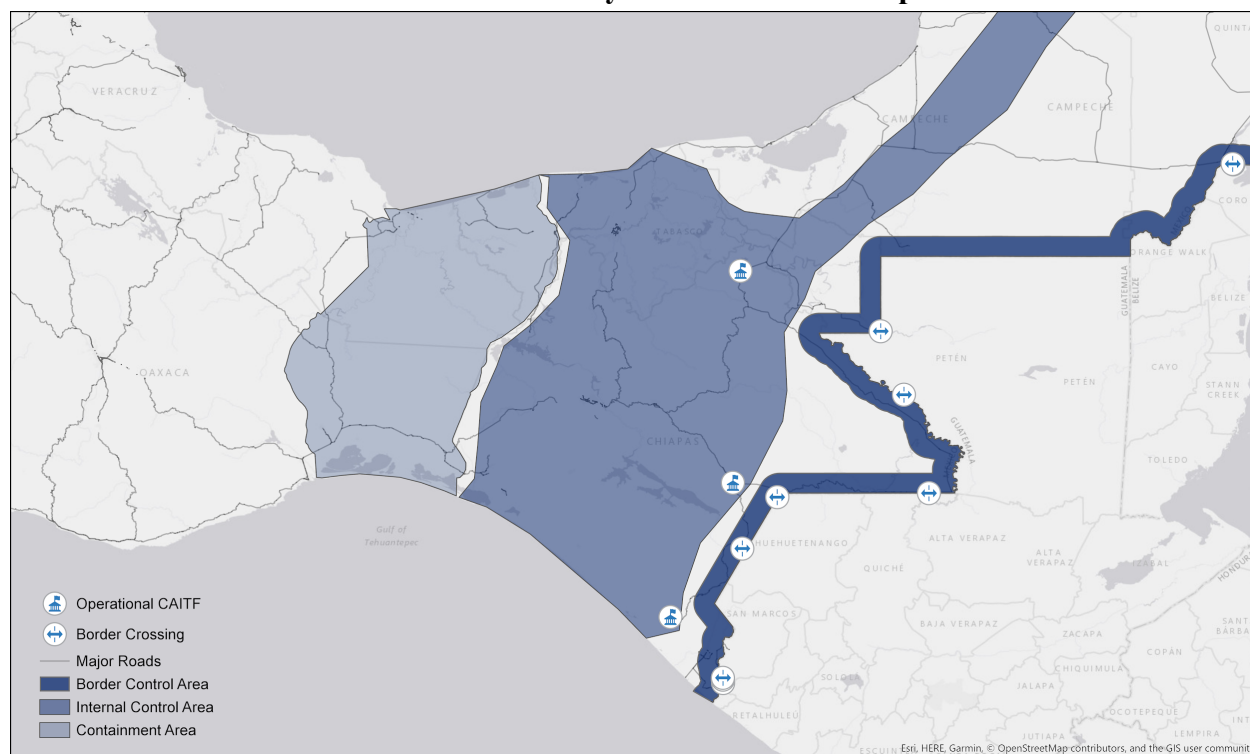
CAITF

Un componente principal de este sistema de tres capas fueron las grandes instalaciones aduanales conocidas como CAITF, por medio de las cuales se establecía el segundo cinturón de control. Los CAITF se construyeron a unas 50 millas de la frontera en puntos de paso obligatorios de carreteras y funcionaron como puntos de internación dentro del país. A pesar de que se concibieron originalmente como puntos de inspección aduanales del SAT para revisar bienes que llegaban a México, el Programa Frontera Sur transformó los CAITF en centros de cooperación interinstitucional.^{cxx} Varios actores gubernamentales operaban en los CAITF, incluyendo del Ejército, Marina, INM, PF, PGR, CISEN, AGA, inspectores agrícolas y de sanidad y autoridades estatales y municipales.^{xxxi} Los CAIMFS fueron responsables de coordinar las actividades de las instituciones en los CAITF.^{xxxi}

Para detectar migración irregular, los CAITF canalizaban al tráfico rumbo al norte hacia sus instalaciones, permitiendo al INM inspeccionar autobuses o vehículos particulares y así checar los documentos de individuos bajo sospecha de ser indocumentados. Entre el 2014 y el 2015, un total de 25 trabajadores del INM fueron responsables de conducir inspecciones migratorias en estas tres

ubicaciones.^{11cxxxiii} El mapa de abajo muestra la localización de los tres CAITF—Huixtla, La Trinitaria y Playas de Catazajá—que comenzaron a operar en 2014 y 2015.^{cxxiv} Más detalles sobre los dos CAITF adicionales que fueron planeados se discutirán en la sección de legados de este reporte.

Figura 5
Las instalaciones de los CAITF y el sistema de tres capas de México



Fuente: Solicitudes de transparencia a: CAIMFS, INM, SCT, SEMAR y SRE

Puntos de inspección

El Programa Frontera Sur apostó por capas de puntos de inspección permanentes y móviles a 100 millas de la frontera sur de México para darle al INM múltiples oportunidades de verificar el estatus migratorio de los viajeros.^{cxxv} Los puntos de inspección fijos ya estaban presentes en el sur de México antes de la implementación del Programa Frontera Sur. Sin embargo, a finales del 2014, un punto de inspección permanente se instaló en Balacán, Tabasco, de acuerdo con un representante consular guatemalteco en Tenosique.¹²

¹¹ El CAITF de Huixtla tenía 16 agentes del INM, el CAITF La Trinitaria tenía 4, y el CAITF Playas de Catazajá tenía 5.

¹² Es posible que otros puntos de inspección permanentes hayan sido construidos bajo el auspicio del Programa Frontera Sur, pero las solicitudes de transparencia al INM no confirmaron esta información.

Los oficiales del INM utilizaron cada vez más los puntos móviles de inspección durante el Programa Frontera Sur. La Biblioteca del Congreso de EE.UU. reportó que para 2016, México habría desplegado más de 100 puntos de inspección móviles en carreteras a lo largo de la región de la frontera sur como parte del programa.^{cxxvi} Estos puntos de inspección conocidos como *volantas*, podían ser tan rudimentarios e improvisados como un bloqueo carretero utilizando vehículos del INM. El INM movía los puntos de inspección estratégicamente a lo largo de la frontera sur para agregar un elemento sorpresa para migrantes y contrabandistas.^{cxxvii} El INM operaba estos puntos de inspección móviles a veces con la ayuda de la Policía Federal. Más o menos por estas fechas, grupos locales de Chiapas reportaron contar con equipo más sofisticado en los puntos de inspección y un incremento de puntos de inspección en los caminos secundarios.^{cxxviii}

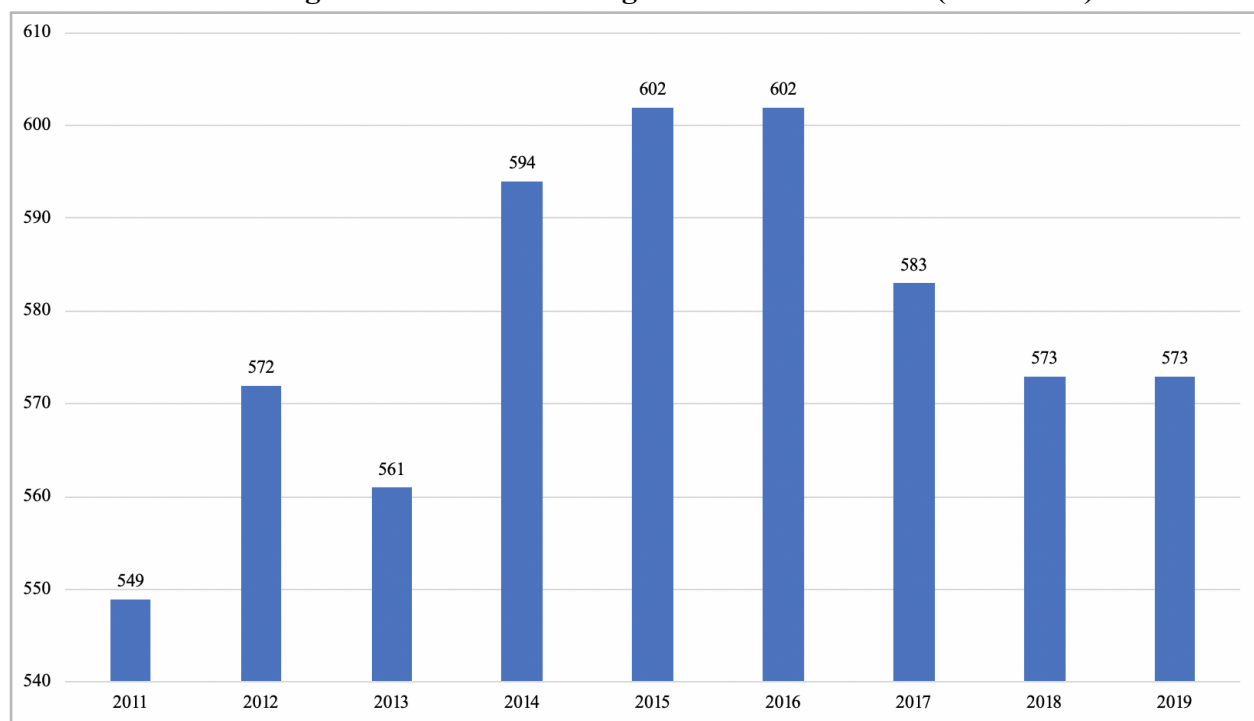
Instalaciones navales

De manera similar a los CAITF, la Marina estaba planeando y construyendo instalaciones antes de que se anunciara el Programa Frontera Sur. Sin embargo, estas instalaciones fueron incorporadas al programa. En 2014 había aproximadamente 12 Estaciones Navales Avanzadas en construcción y entre septiembre de 2014 y julio de 2015, la Marina completó cuatro de estas estaciones.^{cxxix} El reporte anual del gobierno mexicano para el 2014 y 2015 mencionó que estas instalaciones pretendían "incrementar la efectividad de las medidas contra los grupos criminales que atacan y lesionan a la población migrante y a los habitantes de la región sureste."^{cxxx} Tres de las cuatro bases fueron construidas en Chiapas (Presa La Angostura, Frontera Corozal y La Libertad) y la cuarta está en Chetumal, Quintana Roo.^{cxxxi} Además, la Marina completó un gran puesto naval en Tapachula, Chiapas, como parte de sus esfuerzos para asegurar la región de la frontera sur de México.^{cxxxii}

Despliegue de personal

Después de la implementación del Programa Frontera Sur, el INM y la Policía Federal incrementaron el número de agentes y oficiales en Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Este incremento debería atender el segundo objetivo del programa que era fortalecer la seguridad en la región. La figura 6 resalta el número total de agentes del INM en estos cuatro estados del 2011 al 2019.^{cxxxiii}

Figura 6
Total de agentes del INM en la región de la frontera sur (2011-2019)

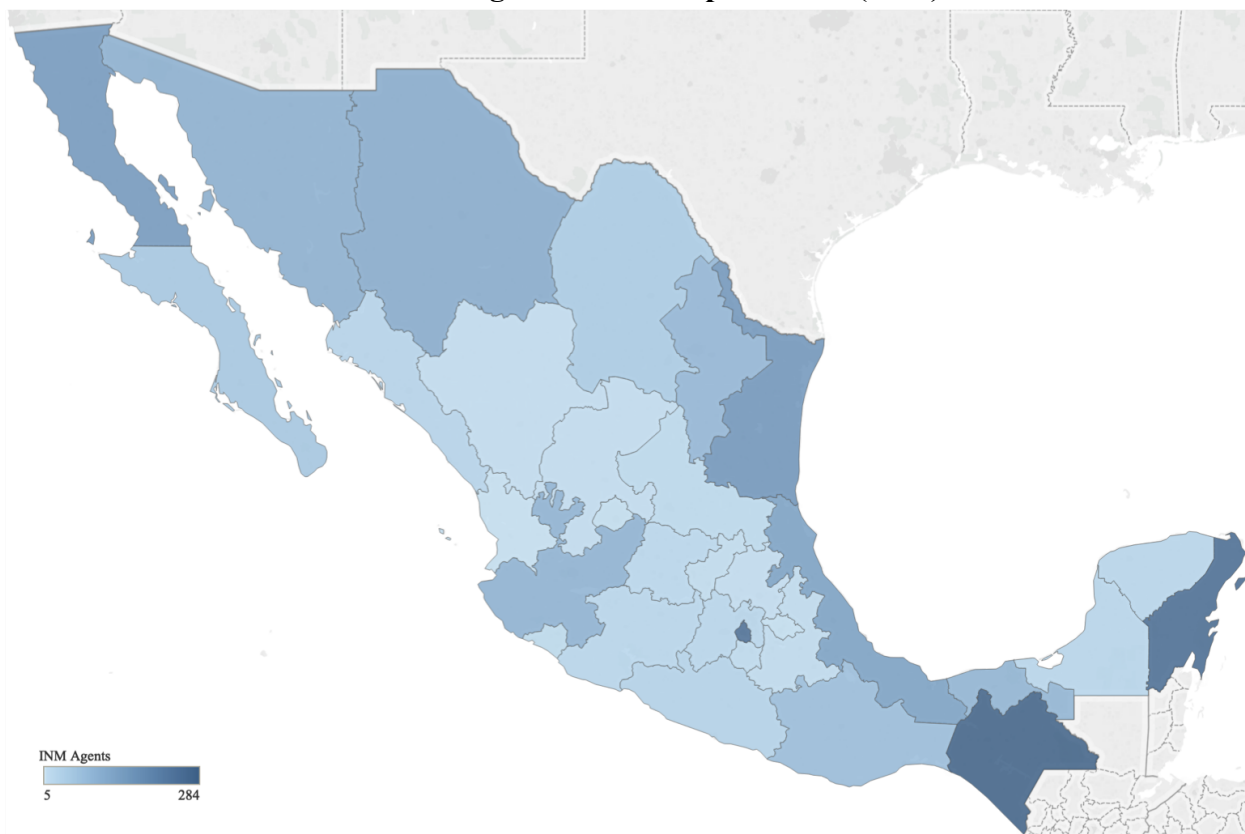


Fuente: SEGOB

Los datos de la SEGOB muestran que tras la implementación del Programa Frontera Sur en el 2014, aumentó el número de agentes del INM en los estados de la frontera sur. En el 2011, había 549 agentes del INM en los estados del sur como Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz de los 2,490 agentes en todo México.^{cxxxiv} Para el 2015, este número se había incrementado a 602 agentes del INM activos en la región. Esos agentes integraban el 26 por ciento del total de 2,300 agentes activos del INM en todo México ese año.

El mayor número de agentes fue más evidente en Chiapas, por donde la mayoría de los migrantes entran a México. En el 2015 y 2016, había 284 agentes del INM trabajando en Chiapas, lo cual representaba el número más alto de agentes en cualquier estado de México.^{cxxxv} Desde el 2014, Chiapas ha visto un incremento anual en el número de agentes del INM que operan en su territorio. Entre 2013 y 2014, hubo un incremento del 12 por ciento en el número de agentes en Chiapas.^{cxxxvi} La figura 7 muestra en número de agentes del INM por estado en el 2015, con los estados más sombreados representando los lugares donde operaban más agentes del INM.^{cxxxvii}

Figura 7
Número de agentes del INM por estado (2015)



Fuente: SEGOB

México también desplegó a la Policía Federal en apoyo al esfuerzo de cumplimiento del INM en los estados de la frontera sur.^{cxxxviii} Entre julio de 2014 y noviembre de 2015, la Policía Federal desplegó cientos de sus elementos a Chiapas, en especial en las ciudades de Tapachula y Tuxtla Gutiérrez y en las principales carreteras.^{cxxxix} Además, en septiembre de 2014, la Gendarmería—una unidad de la Policía Federal—mandó 100 elementos a Chiapas. Sin embargo, el enfoque de la Gendarmería era detener la violencia y el crimen en vez de detener la migración.^{cxli}

Operativos del INM

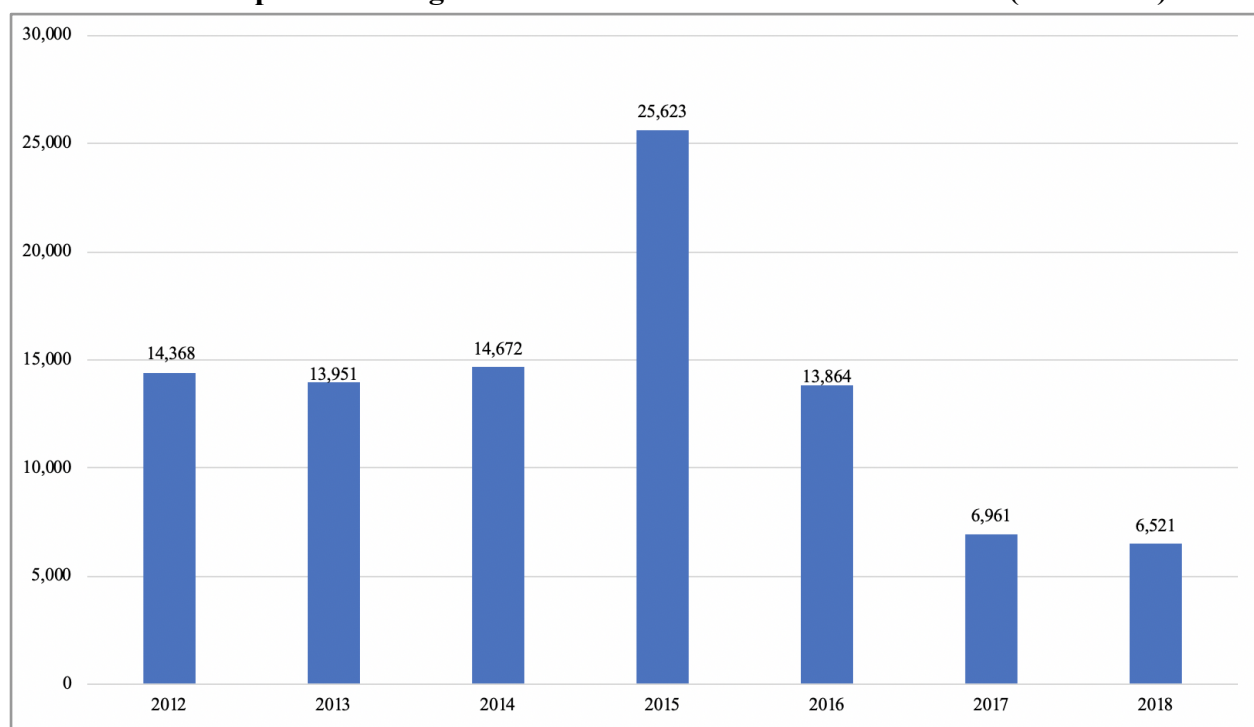
Tras el anuncio del Programa Frontera Sur, el INM rápidamente incrementó sus operativos de cumplimiento en el sur de México. De 2014 a 2015, el creciente empleo de los puntos de inspección móviles y el aumento en su personal permitió al INM llevar a cabo cerca de 11,000 operativos adicionales. Los operativos por lo regular se enfocaban en rutas migratorias a través de los estados de Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz.

Los operativos del INM pueden dividirse en dos tipos de actividades de cumplimiento: revisiones migratorias y visitas de verificación.^{cxli} Durante una revisión migratoria, los oficiales del INM revisan los estatus migratorios de los individuos en puntos de inspección fijos y móviles, vías

ferroviarias, espacios públicos y otras áreas dentro del territorio mexicano.^{cxlii} Una visita de verificación implica que los agentes del INM lleguen a una residencia o local comercial para verificar los estatus migratorios de los extranjeros en México.^{cxliii}

En el 2015, durante el punto más alto del Programa Frontera Sur, las inspecciones migratorias se intensificaron a lo largo de la frontera sur. En el 2012, dos años antes del anuncio del Programa Frontera Sur, los agentes del INM llevaron a cabo 14,368 inspecciones en los estados de la frontera sur.^{cxliv} En 2015, el INM llevó a cabo 25,623 inspecciones—casi duplicando el total de 2012. Esta tendencia al alza persistió incluso tomando en cuenta fluctuaciones en los niveles totales de migración. Por ejemplo, en el 2012, el INM condujo cerca de 8,400 inspecciones por cada 100,000 migrantes centroamericanos que viajaban por los estados del sur de la frontera.^{cxlv} En 2015, el INM condujo más de 13,000 inspecciones por cada 100,000 migrantes, la tasa más alta de inspecciones migratorias de la que se tiene registro.¹³

Figura 8
Total de inspecciones migratorias en los estados de la frontera sur (2012-2018)

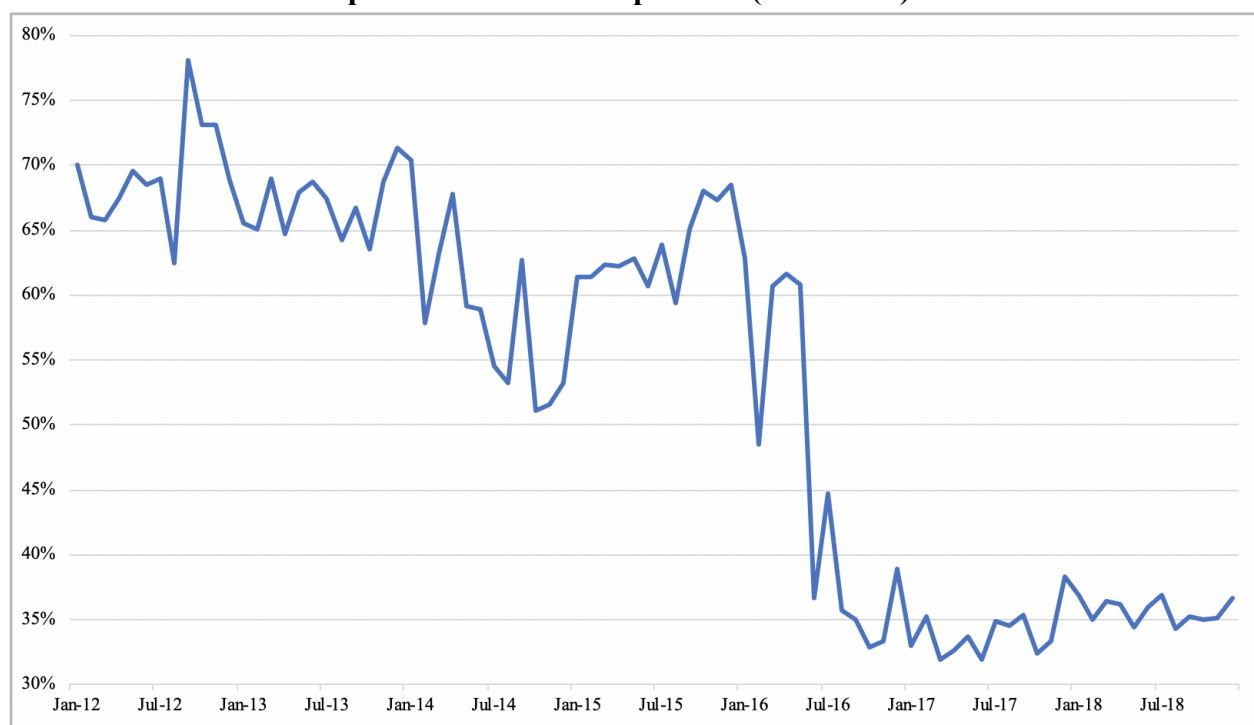


Fuente: solicitud de transparencia al INM, página web del INM

¹³ Para determinar estas tasas, los autores calcularon el número de migrantes centroamericanos transitando a través de México cada año mediante el desarrollo de un modelo que se basa en un gran número de datos de cumplimiento migratorio que vienen de México y EE.UU.. Para más información y tener acceso al modelo, ver: Stephanie Leutert y Sarah Spalding, “How Many Central Americans Are Traveling North?” *Lawfare Blog*, marzo 14, 2019, <https://www.lawfareblog.com/how-many-central-americans-are-traveling-north>.

Estos operativos se dieron a mayor velocidad en los estados del sur como Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Tabasco que en el resto del país. Entre 2012 y 2013, el INM llevó a cabo, en promedio, 68 por ciento de sus inspecciones migratorias dentro de la región de la frontera sur. Para el 2014, el porcentaje de operativos había disminuido, llegando solo al 58 por ciento. Sin embargo, para el año siguiente, en 2015, el INM una vez más incrementó sus operativos en los estados del sur con aproximadamente 64 por ciento de las inspecciones migratorias de México en esta región. En 2016, estos números comenzaron a disminuir pronunciadamente conforme el INM comenzó a cambiar sus operaciones de control de migración a otras partes del país.

Figura 9
Inspecciones migratorias en los estados de la frontera sur como porcentaje del total de inspecciones en México por mes (2012-2018)^{cxlvi}



Fuente: Solicitud de transparencia al INM, página web del INM

Al comparar con las inspecciones migratorias, el Programa Frontera Sur tuvo un efecto limitado en las visitas de verificación. Estas se incrementaron sólo ligeramente en 2015 y 2016, cuando se llevaron a cabo aproximadamente 3,450 visitas.^{cxlvii}

Operaciones conjuntas del INM

Durante el Programa Frontera Sur, los agentes del INM, quienes no portaban armas de fuego, trabajaron de cerca con las fuerzas del orden para controlar la migración irregular. A pesar de que el INM es la única institución a cargo de arrestar, detener y deportar a los migrantes no autorizados, esta tiene la facultad de asociarse con otras instituciones de manera temporal. La Ley de Migración

del 2011 autoriza a la Policía Federal a apoyar a los agentes del INM en todo el país, mientras que la Marina podría dar apoyo en los estados costeros.¹⁴ Ambas instituciones del gobierno firmaron acuerdos oficiales con el INM donde se describe su autoridad legal para participar en operaciones conjuntas y en el caso de la Policía Federal, detallan el proceso que debe seguir el INM para solicitar el apoyo.^{15cxlviii} Si bien ambos acuerdos mencionan que los agentes que participen en los operativos conjuntos deberán salvaguardar los derechos humanos de los migrantes, ningún documento contiene lineamientos sobre el uso de la fuerza por parte de los oficiales de seguridad. La Ley de Migración de 2011 no toca el tema de la autoridad del Ejército o de las instituciones policiales estatales y municipales que participen en operaciones del INM.^{16cxlix}

Después de la implementación del Programa Frontera Sur, el INM duplicó su número de operaciones conjuntas de 491 en 2014 a 1,074 en 2015.^{cl} La Policía Federal contribuyó con la mayor parte del cumplimiento en asuntos migratorios, participando en más del 30 por ciento de todos los operativos interinstitucionales entre el 2014 y 2017. Las fuerzas armadas participaron con el segundo número más alto de operativos, con actuaciones en 21 y 15 por ciento de los operativos conjuntos respectivamente. En ocasiones, estas instituciones sobrepasaban en número de elementos a los agentes del INM durante los operativos conjuntos.^{cli}

Sin embargo, y a pesar de las altas cifras, las operaciones conjuntas continuaron siendo minoría en las acciones de cumplimiento del INM bajo el Programa Frontera Sur. En 2015, las operaciones conjuntas representaron a penas un 6 por ciento de las actividades de cumplimiento del INM en los estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco.¹⁷ La figura 10 muestra la tasa de participación en operativos conjuntos conducidos en estos tres estados entre 2014 y 2017.

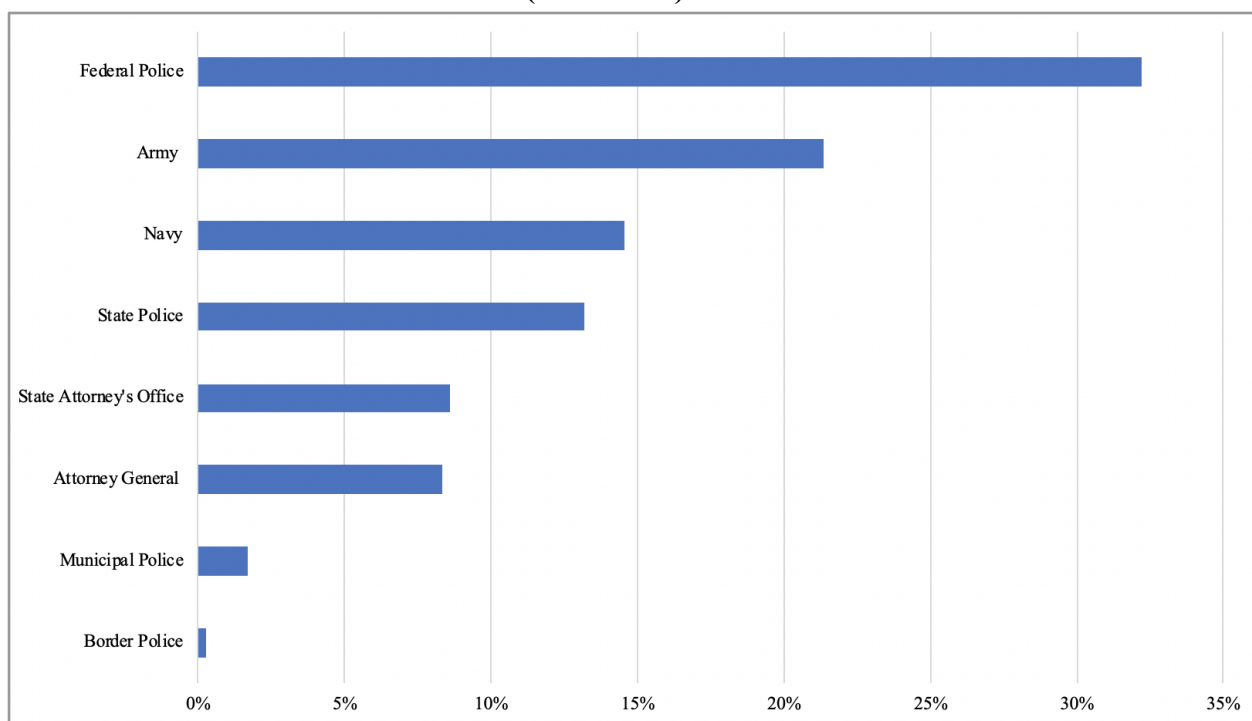
¹⁴ Los artículos 81, 96, y 105 de la Ley de Migración del 2011 autorizan a la Policía Federal a apoyar al INM en operativos de cumplimiento, y el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Migración, señala que la Marina (SEMAR) podrá colaborar con las autoridades migratorias en puertos marítimos de internación pero no ofrece más detalles al respecto. La autoridad de la Marina para apoyar al INM en estados costeros proviene de un acuerdo conjunto del 2006.

¹⁵ La PGR también cuenta con un acuerdo de intercambio de información con el INM, pero dicho acuerdo no menciona la participación de la PGR en operativos de control migratorio.

¹⁶ Estos agentes de seguridad pueden aludir que su participación en los operativos del INM fue requerida no por preocupaciones de migración sino por acciones criminales cometidas por migrantes.

¹⁷ Veracruz fue excluido de estos cálculos porque sus datos de operativos conjuntos están incompletos para los años 2014 a 2016.

Figura 10
Operativos conjuntos por institución como un porcentaje del total de operativos conjuntos
(2014-2017)^{18 19}



Fuente: Solicitud de transparencia al INM

La estrategia de control migratorio del Programa Frontera Sur enfocó muchos de sus operativos interinstitucionales en el trayecto de los migrantes por vías ferroviarias. El 1 de agosto de 2014—menos de un mes después del anuncio del Programa Frontera Sur—el INM comenzó a realizar incursiones en trenes que abordaban los migrantes en el Istmo de Tehuantepec.^{clii} Estas acciones de cumplimiento involucraron a múltiples instituciones incluyendo a la Procuraduría Federal, Ejército, Policía Federal, Marina, el gobierno de Chiapas y representantes civiles ferroviarios.^{cliii} Con el apoyo del ejército y marina, los agentes del INM desalojaron a los migrantes de los trenes de carga y evitaron que abordaran cualquier tren. Los agentes del INM patrullaron las rutas ferroviarias, mientras que el ejército construyó barreras físicas para bloquear a aquellos migrantes que se aproximaran a las vías de tren.^{cliv} Algunos de estos operativos fueron a gran escala. De acuerdo con Fray Tomás González, ex coordinador del refugio para migrantes La 72, durante el auge del programa, alrededor de 100 agentes llevaron a cabo intervenciones en un solo tren en Tenosique, Chiapas.^{clv}

¹⁸ La figura 10 incluye operativos conjuntos sólo con Chiapas, Tabasco y Oaxaca.

¹⁹ En la figura 10, “Policía fronteriza” (*Border Police*) hace referencia a una subunidad dentro de la Policía Fronteriza del Estado de Chiapas.

A pesar de que los operativos conjuntos del INM tenían como objetivo particular a los trenes, los agentes también llevaban a cabo operativos en otros puntos a lo largo de las rutas migratorias. Los migrantes reportaron que el INM y otras instituciones colocaban patrullas afuera de los refugios para migrantes y que hacían incursiones en las habitaciones de hotel de los migrantes.^{clvi} Los agentes del INM también llevaron a cabo operativos en estaciones de autobuses e incrementaron el número de puntos de inspección a lo largo de las principales carreteras. Bajo el Programa Frontera Sur, el número de vehículos que las autoridades detenían por llevar migrantes irregulares aumentó en un 10 por ciento en los estados del sur de México.^{clvii} Varios grupos de la sociedad civil han argumentado que estas acciones de cumplimiento iban cargadas de discriminación racial. Mencionaron casos en los que ciudadanos mexicanos fueron detenidos erróneamente por oficiales del INM quienes aseguraban que podían detectar a los migrantes por su "comportamiento nervioso, su tono de piel y su manera de vestir, pero sobre todo por su olor."^{clviii}

Capítulo 5: Efectos del Programa Frontera Sur (2014-2015)

Los cambios del Programa Frontera Sur a la infraestructura, personal y operaciones del INM crearon una serie de efectos para los migrantes centroamericanos. Estos efectos incluyeron un aumento en las detenciones y deportaciones, cambios en cómo y dónde viajaban los migrantes por México, la frecuencia con la que los migrantes contrataban guías para atravesar el país y un incremento en el precio promedio de dichos guías. Los efectos más dramáticos se dejaron sentir a finales del 2014 y hacia finales de 2015.

Detenciones²⁰²¹

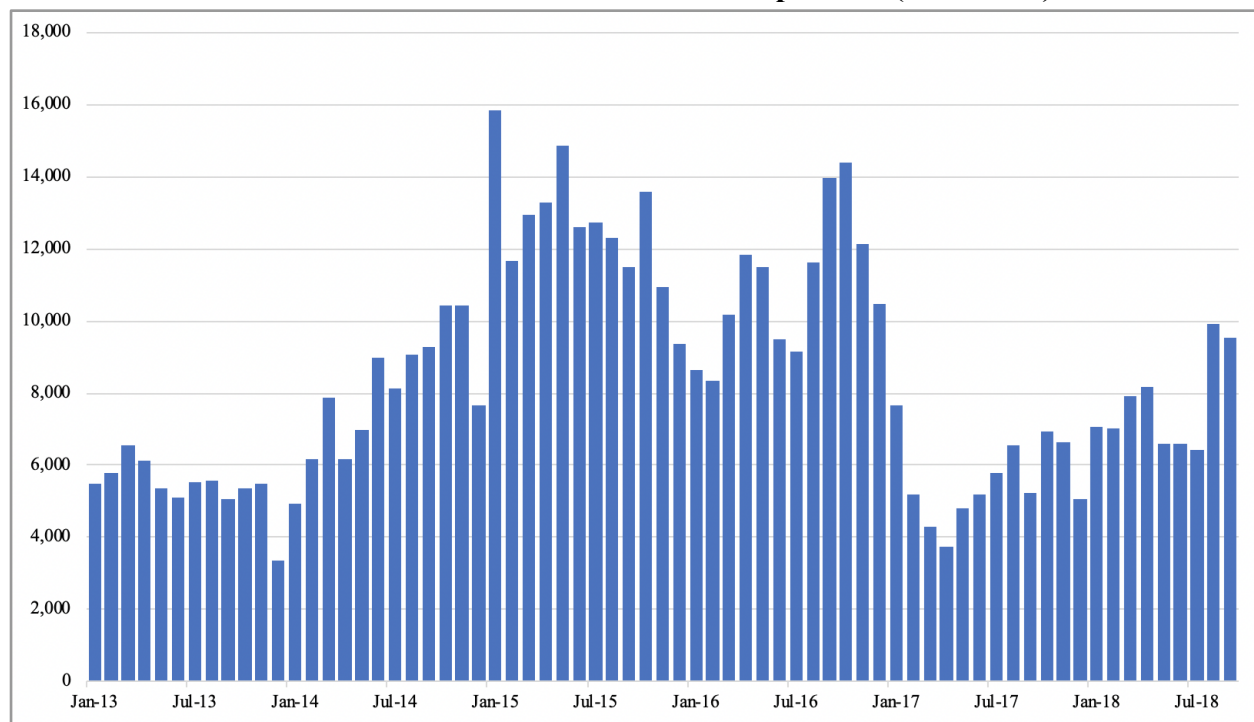
Debido al mayor número de puntos de inspección, personal y operativos migratorios, las detenciones en México por parte del INM se incrementaron significativamente bajo el Programa Frontera Sur. Esta tendencia fue particularmente observable en Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca, y entre 2013 y 2015, las detenciones se incrementaron en 134 por ciento exclusivamente en estos cuatro estados—representando más de tres cuartos del total de detenciones en todo el país.²² La figura 11 muestra el aumento en detenciones en los estados de la frontera sur tras el anuncio del Programa Frontera Sur en junio de 2014. Tras un pequeño descenso en diciembre de 2014, las detenciones casi se duplicaron al mes siguiente y se mantuvieron altas durante 2015.

²⁰ Todos los datos de esta sección (con excepción de los datos que se citan de CBP) provienen de los Boletines Estadísticos de la SEGOB para 2012-2018. Los siguientes grupos de datos fueron utilizados para cada año: “Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según entidad federativa”; “Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad y entidad federativa”; “Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según entidad federativa y tipo de resolución.”

²¹ Las deportaciones no se analizan en la sección de detenciones porque la mayoría de los centroamericanos detenidos son deportados a fin de cuentas.

²² Esto totalizó 86,807 detenciones adicionales.

Figura 11
Detenciones en estados de la frontera sur por mes (2013-2015)



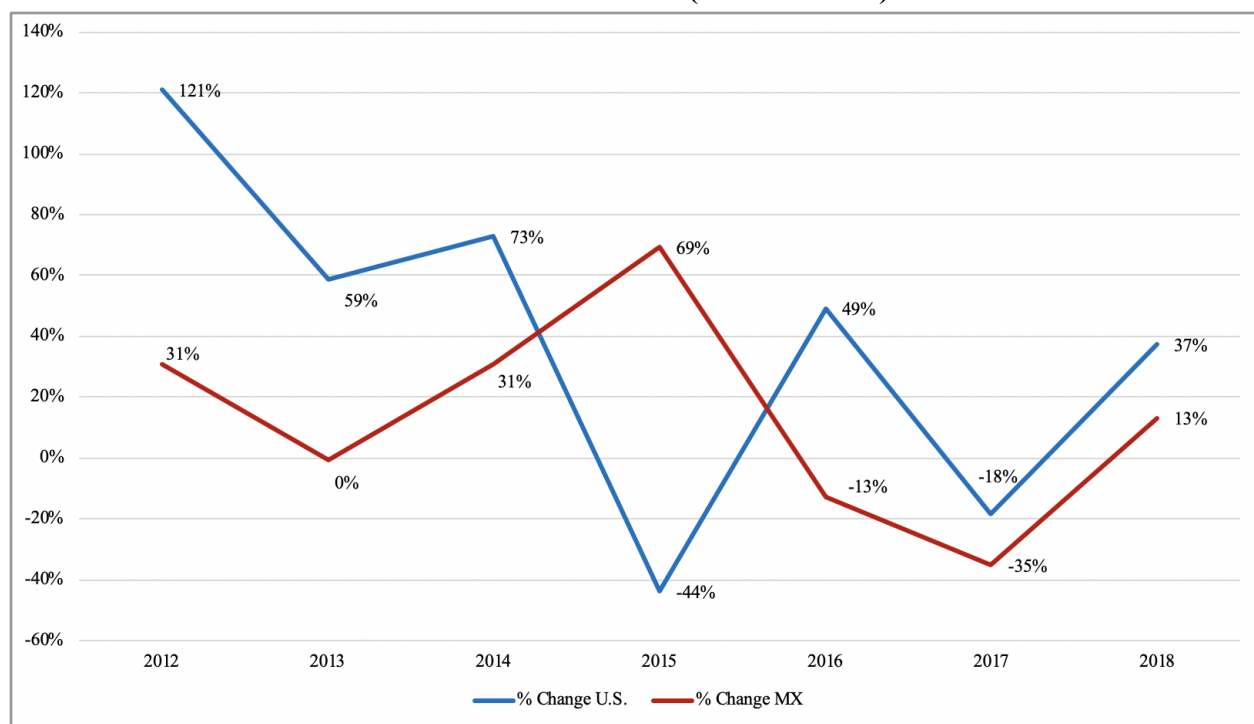
Fuente: SEGOB

Este incremento en las detenciones proviene al parecer de un número mucho mayor de operativos por parte del INM, en lugar de provenir de alguna explicación alternativa, tal como un número mayor de migrantes cruzando México. Usando datos estimados de la migración centroamericana y calculando la tasa de detenciones tanto en México como en EE.UU. por cada 100,000 migrantes irregulares, los datos descartan esta posibilidad.²³

Entre los años fiscales 2014 y 2015, las detenciones de centroamericanos en la frontera suroeste de los Estados Unidos disminuyeron casi en un 45 por ciento (ver figura 12). En México, el número de centroamericanos detenidos en este periodo incrementó en casi 70 por ciento. Los datos muestran una relación inversa entre las acciones de cumplimiento en la región de la frontera sur de México y en número de detenciones en la frontera de los EE.UU.. Si bien la reducción del número de migrantes llegando a los Estados Unidos nunca fue una meta tácita del programa, estos datos sugieren que el Programa Frontera Sur sí tuvo un rol en la disminución temporal del tránsito de migrantes hacia los Estados Unidos.

²³ Para determinar estas tasas, los autores calcularon el número de migrantes irregulares centroamericanos pasando por México cada año mediante un modelo que emplea un gran número de estadísticas de cumplimiento migratorio de EE.UU. y de México. Para mayor información y acceso al modelo, referirse a: Stephanie Leutert and Sarah Spalding, "How Many Central Americans Are Traveling North?" *Lawfare Blog*, March 14, 2019, <https://www.lawfareblog.com/how-many-central-americans-are-traveling-north>.

Figura 12
Cambio de porcentaje en las detenciones de centroamericanos en la frontera suroeste de los EE.UU. versus México (AF2012-2018)



Fuente: SEGOB, Patrulla Fronteriza de EE.UU.

El viaje de los migrantes

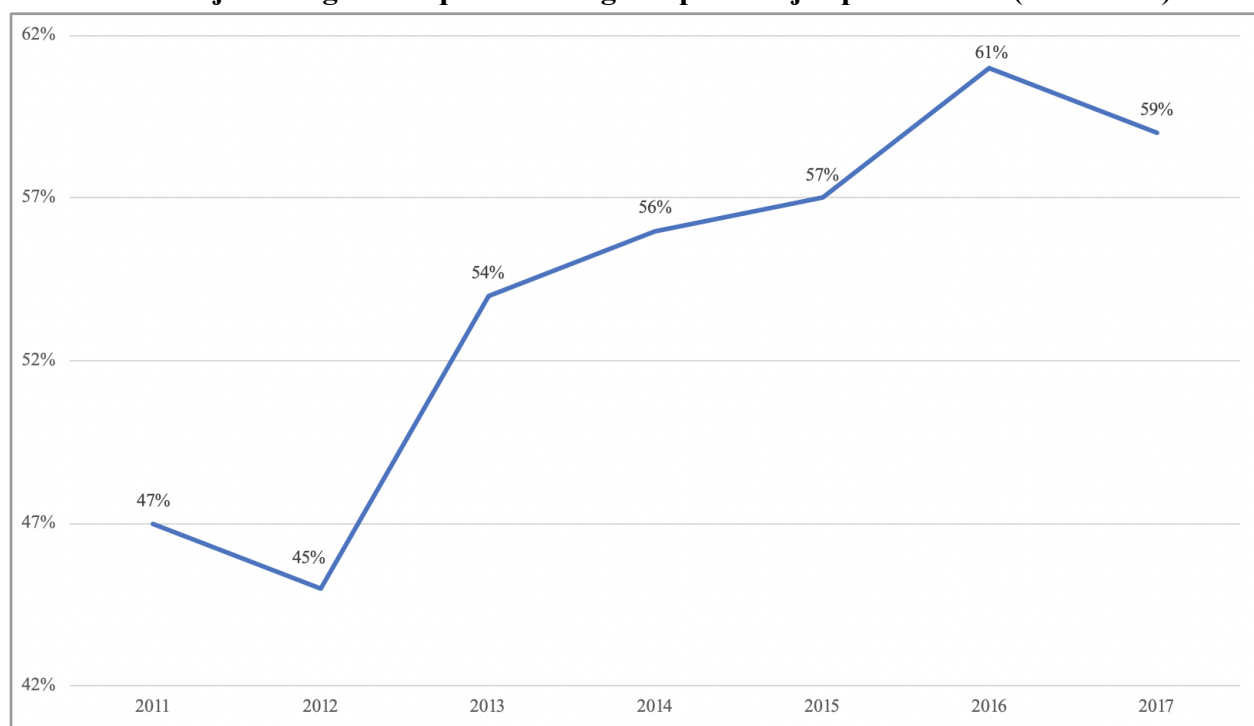
El incremento en operativos y detenciones del Programa Frontera Sur cambió la manera en la que los migrantes viajaban por México. Conforme los operativos comenzaron a incrementarse a lo largo de vías ferroviarias y carreteras, los migrantes comenzaron a buscar rutas alternas y más aisladas.^{clix} Hablando en términos generales, los operativos del INM no cambiaron las rutas migratorias. Sin embargo, sí crearon lo que la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos llama una "multiplicación de rutas."^{clx} Los puntos de partida, medio y final de las rutas de los migrantes se mantuvieron iguales, pero los caminos y medios de transporte que utilizaron a lo largo de estas rutas se diversificaron. Estas rutas más aisladas pueden ser más peligrosas que las rutas tradicionales, debido a la ausencia de albergues para migrantes u organizaciones de la sociedad civil que prestan ayuda humanitaria a los migrantes.^{clxi}

Junto con los cambios en las rutas, los migrantes también adoptaron diferentes métodos de transporte.^{clxii} Datos de encuestas del Colegio de la Frontera Norte, COLEF, sobre centroamericanos deportados de los Estados Unidos muestran una disminución en el uso de automóviles, tráileres, autobuses y trenes en el 2014, probablemente debido al incremento en los operativos del INM.^{clxiii} El empleo de los trenes ya iba en descenso para el 2013, pero hubo una

disminución particularmente pronunciada en 2014 en el uso de trenes por parte de los hondureños que pasó de un 41 a un 25 por ciento.^{clxiv} En 2015, el uso de automóviles, tráileres y autobuses como medios de transporte tuvo un rebote para ubicarse en los niveles que ostentaba antes de 2014, mientras que el uso de trenes nunca regresó a sus niveles anteriores.^{clxv}

Conforme se incrementaron los operativos del INM, los migrantes hicieron uso cada vez más frecuente de guías.²⁴ Estos guías transportaban físicamente a los migrantes a través de México, ayudándolos a cruzar o darle la vuelta a los puntos de inspección. Para facilitar el transporte, estos guías daban sobornos a funcionarios corruptos del gobierno o a grupos criminales que garantizaban el salvoconducto de los migrantes. De 2012 a 2015, el porcentaje de migrantes que usaban un guía se incrementó de 45 a 57 por ciento, como se muestra en la Figura 13. Esta figura probablemente sea una subestimación debido a que estos datos provienen de encuestas a centroamericanos deportados de los Estados Unidos y no incluyen a muchas familias o menores no acompañados quienes utilizan a estos guías pagando cuotas más altas y que una vez llegando a territorio norteamericano buscan protección legal.

Figura 13
Porcentaje de migrantes que utilizan guías para viajar por México (2011-2017)



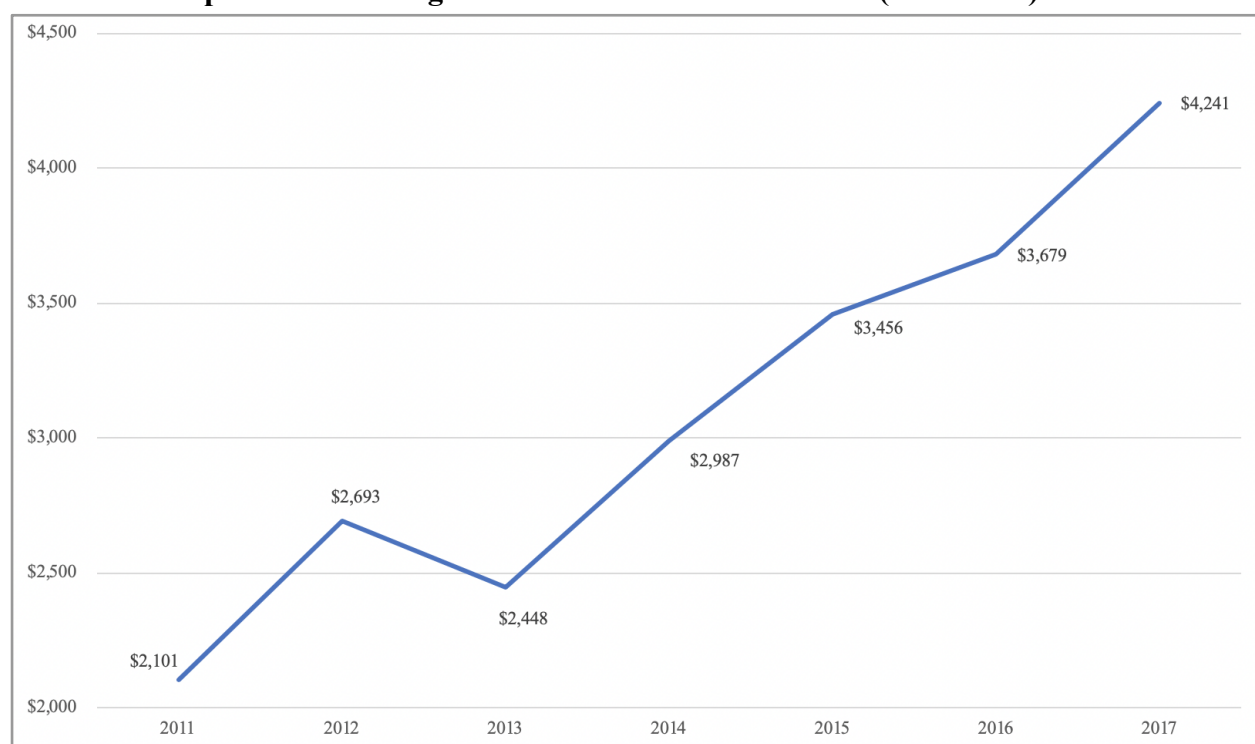
Fuente: COLEF

Junto con los incrementos en el número de personas que viajan por México con la ayuda de un guía vino el aumento en el costo de estos servicios con la implementación del Programa Frontera

²⁴ Los guías también son conocidos como tratantes, coyotes o polleros.

Sur.²⁵ De 2013 a 2014, el precio que los centroamericanos pagaban por un guía se incrementó un 22 por ciento. Una teoría tras esta alza es que los guías tenían que pagar sobornos más altos a los funcionarios del gobierno y esos incrementos se reflejaban en el precio que pagaban los migrantes.^{clxvi}

Figura 14
Costo promedio de un guía en dólares norteamericanos (2011-2017)^{26 27 clxvii}



Fuente: COLEF

Crímenes contra los migrantes

El Programa Frontera Sur también coincidió con un incremento en el número de denuncias de crímenes contra migrantes en México. Este incremento ha sido fuente de críticas entre la comunidad de activistas pro derechos humanos y fue reportado por varias organizaciones como el International Crisis Group (ICG), el Consejo Sobre Asuntos Hemisféricos (COHA) y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.^{clxviii} Estos grupos argumentan que México le dio prioridad a la detención de migrantes sobre aquellas acciones destinadas a mejorar su seguridad.^{clxix} Como resultado, los migrantes fueron víctimas cada vez más frecuentes de graves

²⁵ Rodrigo Soberanes Santín, “El Programa Frontera Sur, Según Los Coyotes,” *En el Camino* (blog), June 16, 2015, <https://enelcamino.piedepagina.mx/ruta/el-plan-frontera-sur-segun-los-coyotes/>.

²⁶ Todas las respuestas en cuanto a costos fueron convertidas a dólares norteamericanos.

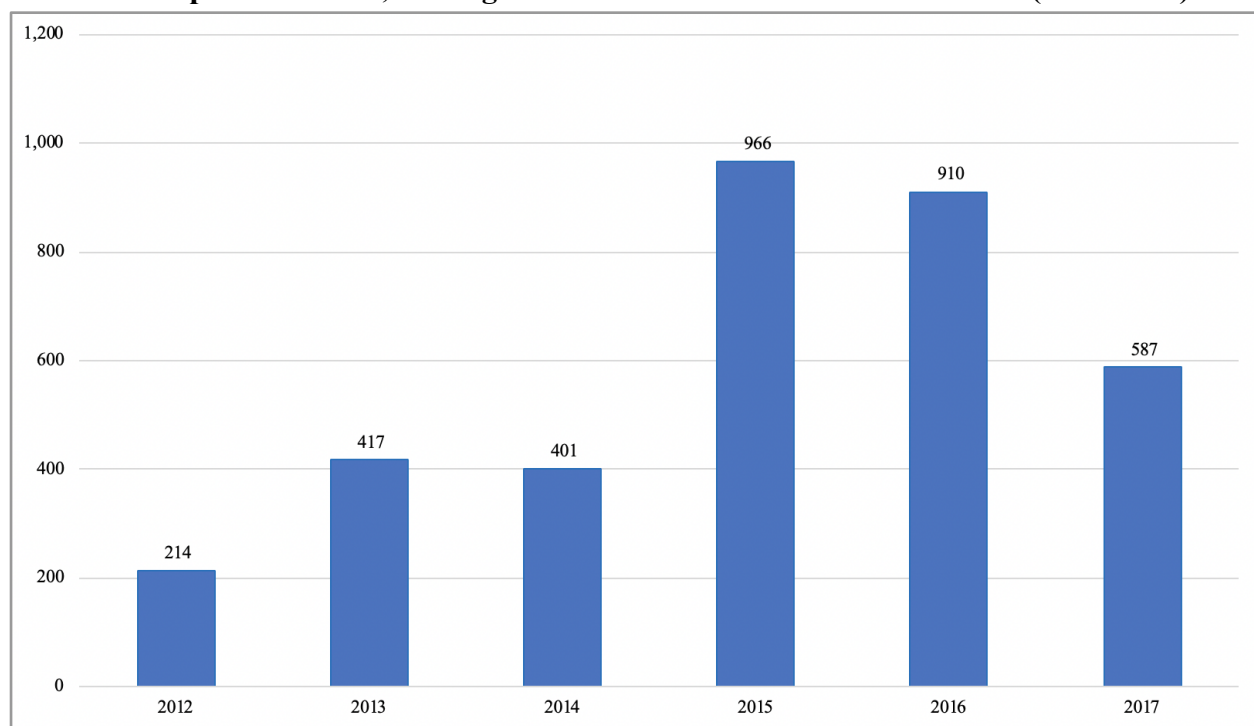
²⁷ Esta tabla fue creada usando datos de entrevistas del COLEF de 2011 a 2017. Al 26 de abril de 2019, los datos de 2018 no estaban disponibles.

abusos durante sus viajes hacia los Estados Unidos. Por ejemplo, de acuerdo con una investigación de Animal Político, los secuestros a migrantes en los estados de la frontera sur se incrementaron en 166 por ciento durante el primer año del Programa Frontera Sur.^{clxx}

Existen varias razones posibles detrás del aumento en crímenes, incluyendo: 1) Encuentros más frecuentes con las autoridades debido al incremento en operativos del INM durante este periodo; 2) Migrantes utilizando rutas más remotas y clandestinas para evadir a las autoridades migratorias lo cual los dejó más expuestos a los elementos y a los criminales; y 3) Grupos criminales ahora explotando a los migrantes debido a una mayor migración dentro de México. Sin embargo, este incremento en el número de crímenes corresponde a tasas más altas de victimización y no sólo a un mayor número de migrantes pasando por el país. Esta conclusión fue obtenida utilizando los números y estimados de crímenes contra la población migrante centroamericana anualmente. Los datos fueron proporcionados por la Fiscalía Estatal.²⁸ Usando esta metodología, se mostró un incremento del 140 por ciento en la tasa de crímenes contra migrantes entre 2014 y 2015 en la región de la frontera sur de México.

²⁸ Para determinar estas tasas, los autores calcularon el número de migrantes irregulares centroamericanos pasando por México cada año mediante un modelo que emplea un gran número de estadísticas de cumplimiento migratorio de EE.UU. y de México. Para mayor información y acceso al modelo, referirse a: Stephanie Leutert and Sarah Spalding, “How Many Central Americans Are Traveling North?” *Lawfare Blog*, March 14, 2019, <https://www.lawfareblog.com/how-many-central-americans-are-traveling-north>.

Figura 15
Crímenes por cada 1000,000 migrantes en los estados de la frontera sur (2012-2017)²⁹



Fuente: Fiscalías estatales de Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Tabasco y los cálculos del autor

Crímenes contra migrantes perpetrados por las autoridades

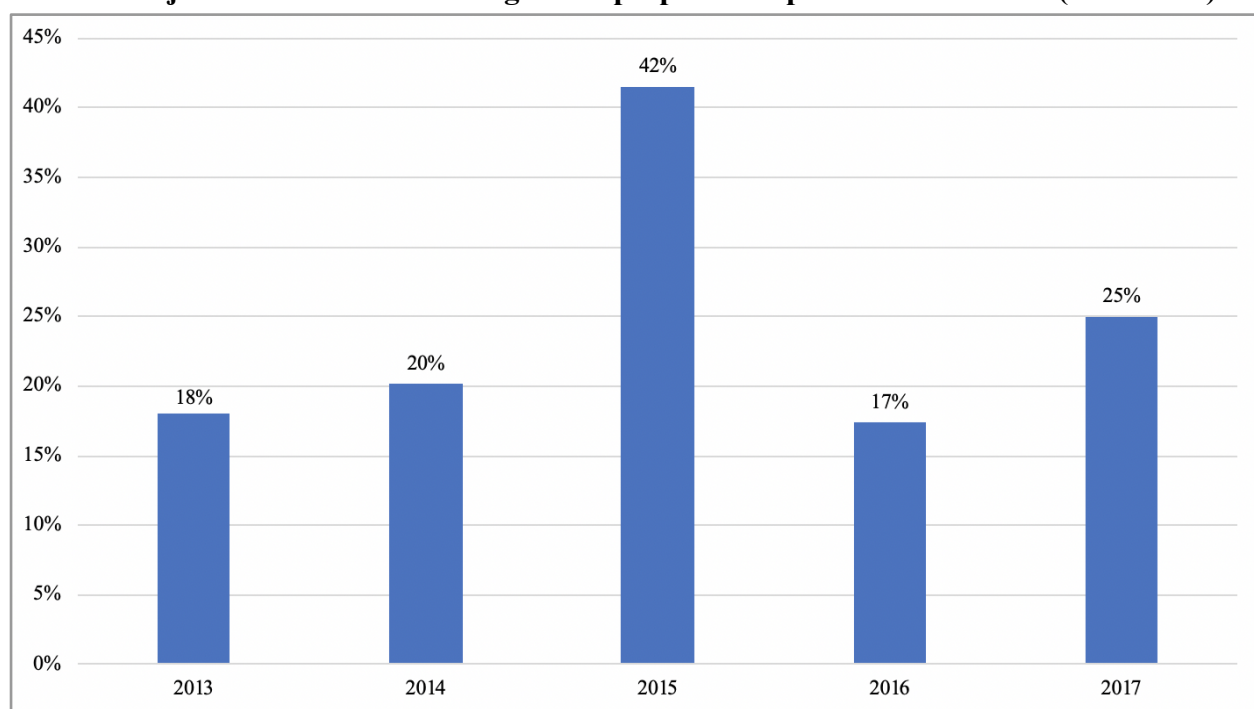
Como se mencionó, una probable explicación del aumento en la actividad criminal son las frecuentes interacciones entre los migrantes y las autoridades.^{clxxi} En paralelo con esta explicación, la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, REDODEM, que obtiene sus datos de entrevistas con migrantes irregulares en albergues, reportó que el número de crímenes contra migrantes por parte de las autoridades mexicanas se incrementó en 50 por ciento de 2014 a 2015.^{clxxii}

De acuerdo con REDODEM, las fuerzas policiales—principalmente la Policía Federal—fue responsable del 81 por ciento de los crímenes contra migrantes por parte de las autoridades en 2015, un incremento del 32 por ciento con respecto al 2014.^{clxxiii} Sin embargo, en contraposición con la REDODEM, los datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, recopilados por medio de denuncias formales de las víctimas, indican que las fuerzas policiales sólo fueron responsables por el 13 por ciento de las violaciones a los derechos humanos contra los migrantes en el 2015, a pesar de que estas tasas sí experimentaron un incremento del 60 por ciento el año en que el Programa Frontera Sur fue implementado.^{clxxiv} En cambio, la CNDH reportó que

²⁹ Esta tabla incluye datos de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Tabasco.

el INM fue el principal violentador de los derechos humanos de los migrantes, adjudicándole un 84 por ciento de las violaciones en el 2015, 46 por ciento más que el año anterior.^{clxxv}

Figura 16
Porcentaje de crímenes contra migrantes perpetrados por las autoridades (2013-2017)



Fuente: REDODEM

Esfuerzos por combatir los crímenes contra migrantes

Tras la implementación del Programa Frontera Sur en julio de 2014, algunos estados en México crearon fiscalías especializadas para atender crímenes contra migrantes. Las Fiscalías Especializadas comenzaron sus funciones en Tabasco (diciembre 2014), Campeche (mayo 2015) y Quintana Roo (junio 2015).³⁰ En 2015, la Fiscalía Federal creó la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, UIDPM, para investigar crímenes federales contra los migrantes, así como el Mecanismo de Apoyo Exterior, MAE, para que los migrantes y sus familias pudieran denunciar crímenes que hayan ocurrido dentro del país.^{clxxvi}

A pesar de estos esfuerzos, las denuncias de los migrantes no lograron sanción alguna ya que el 99 por ciento de los crímenes no resultaron en condena.^{clxxvii} Mucha de esta impunidad se debe al complejo entramado del sistema judicial mexicano que afecta tanto a los migrantes como a los ciudadanos mexicanos. Además, muchos migrantes nunca denuncian los crímenes por miedo a ser

³⁰ La Fiscalía Especializada de Chiapas comenzó funciones en 2013.

deportados o lo hacen hasta estar fuera del estado donde ocurrió el crimen.^{clxxviii}Otros migrantes simplemente abandonan sus casos para continuar con sus trayectos hacia el norte.

Capítulo 6: Legado del Programa Frontera Sur (2016-2018)

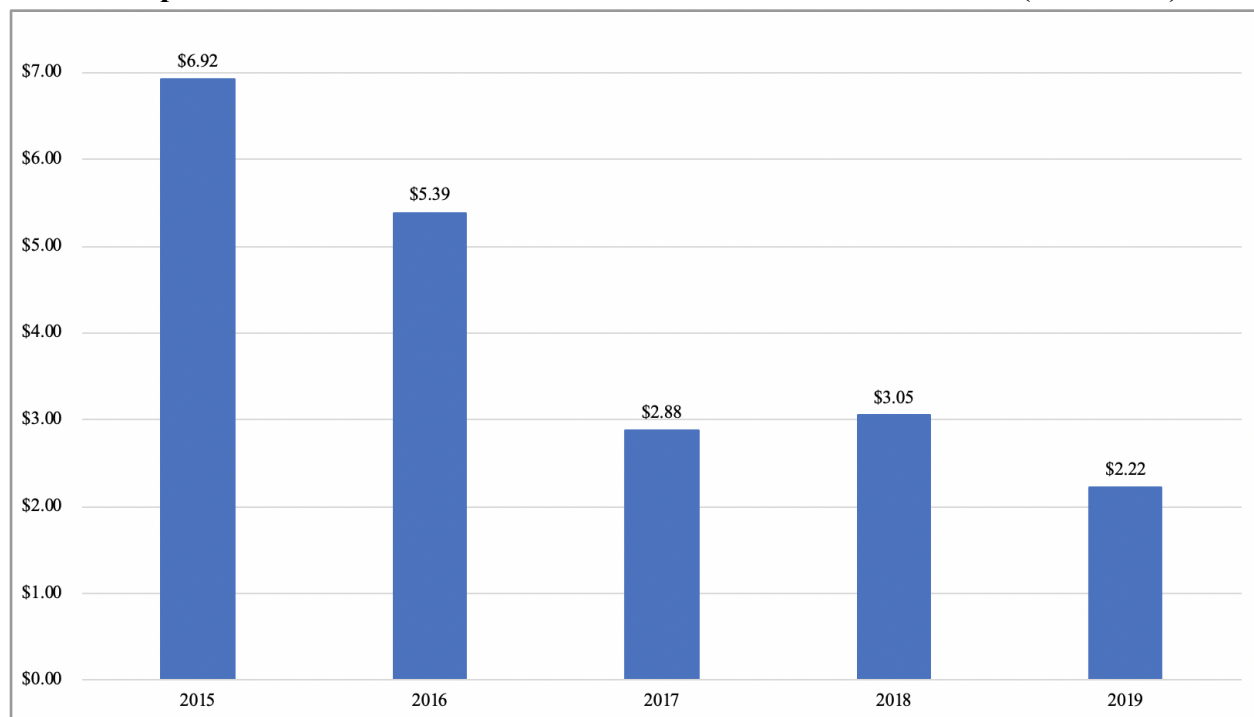
A septiembre de 2018, los reportes del gobierno mexicano indicaban que el Programa Frontera Sur técnicamente seguía con vida, a pesar de que el programa ya no operaba a sus niveles anteriores.^{clxxix} Tras el anuncio del Programa Frontera Sur en julio de 2014, el punto más alto de sus operaciones llegó hacia finales del 2015. En los años siguientes, muchos aspectos del programa—tales como la programación por medio de su organismo rector, operativos y detenciones—fueron decayendo, mientras que otros aspectos perduraron. Este capítulo se enfoca en el legado estructural del programa, el legado de su implementación y sus efectos residuales en los migrantes.

Legado estructural

Desde 2015, el presupuesto de la CAIMFS ha ido en constante declive (como puede observarse en la Figura 17). En 2019, el presupuesto de la CAIMFS fue de 2.2 millones de dólares norteamericanos o a penas un tercio de su presupuesto inicial de 6.92 millones de dólares.^{clxxx} Junto con un presupuesto mermado, el número de personal también disminuyó. Una solicitud de transparencia del 2019 descurbió que sólo había 7 empleados en la CAIMFS y que de esos siete sólo uno había estado trabajando ahí desde su fundación en 2014.^{31clxxxi}

³¹ Para obtener más información sobre el personal de la CAIMFS, referirse al Apéndice 3.

Figura 17
Presupuesto del la CAIMFS en millones de dólares norteamericanos (2015-2019)



Fuente: Solicitud de transparencia a la SEGOB

Desde 2015, la CAIMFS ha continuado coordinando actividades en los CAITF de la frontera sur.^{clxxxii} Adicionalmente, la SEGOB ha seguido generando reportes sobre las iniciativas de programas sociales de la CAIMFS en todo México, los cuales han incluido servicios médicos en general; renovaciones en escuelas; talleres sobre el *bullying*, alcoholismo y violencia doméstica; cocinas comunitarias; cortes de cabello gratuitos y anuncios al público en general sobre derechos humanos, equidad de género y legislación sobre migración.^{clxxxiii} La CAIMFS también cuenta con una oficina en la Ciudad de México localizada a dos cuadas de la sede de la SEGOB.³² Sin embargo, a pesar de estas actividades y de contar con presencia física, la CAIMFS no cuenta con una página web institucional, contrario al Artículo 70 de la Ley de Transparencia que dicta que todos los órganos gubernamentales deberán contar con una página web pública y actualizada donde se pueda encontrar información sobre sus programas.^{clxxxiv}

Legado de la implementación

Durante el punto más alto del Programa Frontera Sur, varios órganos gubernamentales construyeron infraestructura a lo largo de la región de la frontera sur. La infraestructura sigue existiendo y varias instituciones de gobierno siguen aprovechando estas instalaciones para sus actividades diarias.

³² Confirmado en marzo de 2019 por un empleado de la Unidad de Política Migratoria.

Poco después del anuncio del Programa Frontera Sur, tres CAITF abrieron en Chiapas y estas instalaciones siguen funcionando hasta el día de hoy. Dos instalaciones adicionales—una en Palenque, Chiapas y otra en Centla, Tabasco—estaban programadas para iniciar actividades en 2017 y 2018, respectivamente. Estos planes fueron suspendidos cuando los fondos para su construcción fueron reubicados para mitigar los daños por los terremotos de septiembre del 2017 que impactaron Oaxaca, Morelos y la Ciudad de México.^{clxxxv} Una solicitud de transparencia de 2019 a la CAIMFS indica que aún se pretende completar las dos instalaciones en cumplimiento con los objetivos del Programa Frontera Sur. Sin embargo, no hay información específica sobre cuándo se completará la construcción.^{clxxxvi} La figura 18 muestra las ubicaciones de los tres CAITF y las ubicaciones de los otros dos CAITF que quedaron pendientes.

This map of Guatemala illustrates the geographical distribution of border control and CAITF operations. The legend identifies four types of areas: Operational CAITF (light blue), Planned CAITF (red), Border Crossing (blue double-headed arrow), Major Roads (grey line), Border Control Area (dark blue), Internal Control Area (medium blue), and Containment Area (light blue). The map shows a network of border crossings and major roads, with CAITF locations marked along these routes. The map also displays the Gulf of Tehuantepec to the west and the borders with Mexico, Belize, and El Salvador.

La continua asignación de partidas presupuestarias del INM para las actividades de los CAITF confirma que las instalaciones continúan siendo un aspecto importante de la estrategia de cumplimiento migratorio en México. Desde su inauguración, el presupuesto del INM para las actividades de los CAITF ha permanecido sin cambios (La Trinitaria) o se ha incrementado continuamente (Playas de Catazajá).^{clxxxvii}

Las instalaciones de Huixtla son la excepción, ya que su presupuesto se vio cortado casi por la mitad en 2017 (Para más información sobre los presupuestos de los CAITF ver el Apéndice 4).^{clxxxviii} Además, el número de trabajadores del INM asignado a cada CAITF se ha mantenido relativamente constante desde que cada centro abrió sus puertas: El CAITF de Huixtla tiene actualmente 14 agentes del INM a su servicio, en comparación con los 16 de 2014 a 2017; La Trinitaria ha mantenido sus cuatro agentes desde que comenzó con sus operaciones en 2014; y Playas de Catazajá tuvo cinco agentes hasta 2019 cuando su número se redujo a tres.^{clxxxix} Los puntos de inspección fijos se siguen utilizando con fines de cumplimiento migratorio en los estados de la frontera sur, sin embargo, desde 2016, su uso pudo haber estancado o disminuido ligeramente.³³

Instalaciones navales

Como se menciona en la sección de Implementación del Programa Frontera Sur en este reporte, la construcción de las Estaciones Navales Avanzadas se incorporó en el Programa Frontera Sur. Desde el 2015, cuatro de las estaciones fueron concluidas pero no hubo información respecto al estatus de las otras nueve bases. Las cuatro Estaciones Navales Avanzadas probablemente siguen desempeñando su función original de proteger a los migrantes y promover la seguridad bajo el Programa Frontera Sur.^{exc}

Despliegue de personal

Como parte del Programa Frontera Sur, hubo un aumento en el personal del INM desplegado en los estados del sur de la frontera. Desde su incremento inicial, el número de agentes en estos estados ha ido disminuyendo hasta llegar a niveles previos al Programa, especialmente en Tabasco y Veracruz. Sin embargo, como porcentaje del total de agentes activos del INM, la cantidad de agentes que trabaja en los estados de la frontera sur (aproximadamente el 26 por ciento) no ha cambiado desde el 2015. Chiapas ha tenido la mayor proporción de agentes activos del INM en México, con aproximadamente 13 por ciento de todos los agentes laborando dentro del estado.^{exc} La Figura 19 muestra que el número de agentes del INM en Chiapas se ha mantenido alto y constante desde el inicio del Programa Frontera Sur y hasta 2019.^{excii}

³³ En marzo de 2017, Adam Isacson, de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, contó 10 puntos de inspección en la carretera costera del pacífico entre Tapachula y Arriaga. En ese momento, él tuvo la teoría de que podría haber un número igual o un poco mayor en otras carreteras principales, como la Carretera Interamericana que atraviesa Comitán, así como la que va de Ocosingo a Palenque. Sin embargo, el Sr. Isacson cree que, a partir del 2016, el uso de los puntos de inspección móvil se ha estancado o disminuido.

Figura 19
Número de agentes activos del INM (2015-2019)

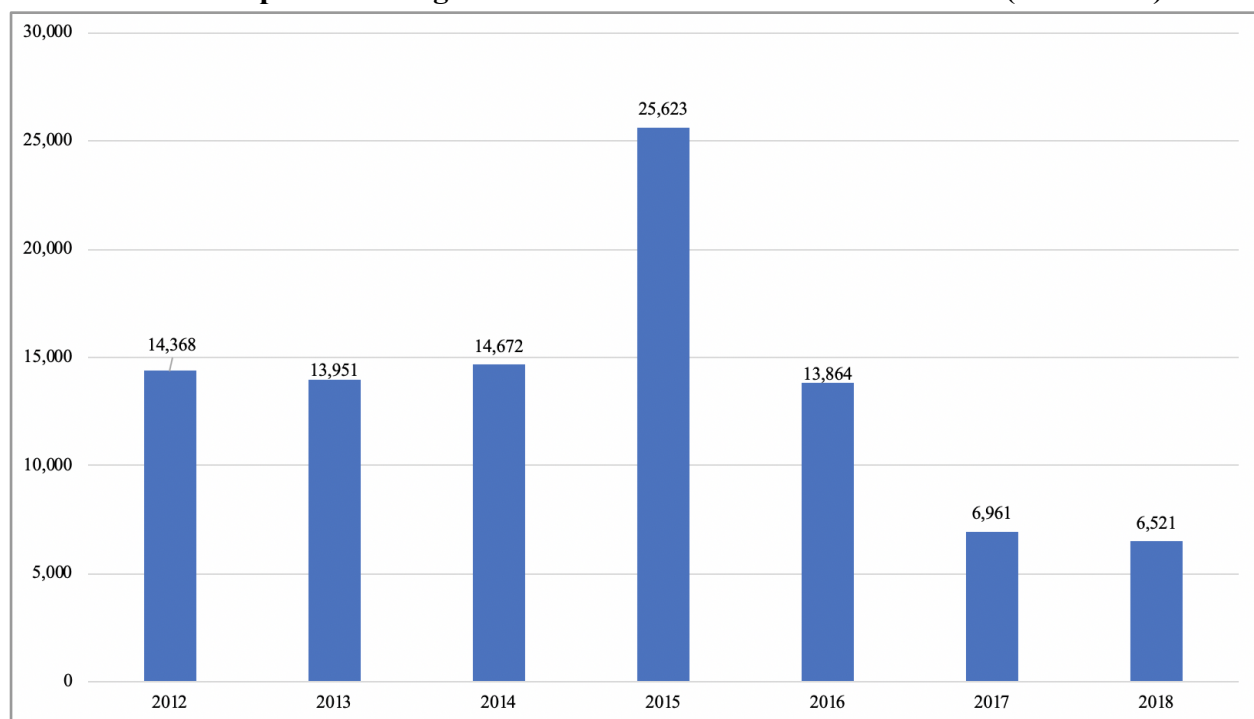
	2015	2016	2017	2018	2019
Chiapas	284	284	281	289	289
Oaxaca	80	80	77	75	75
Tabasco	97	97	88	78	78
Veracruz	141	141	137	131	131
Total en la frontera sur	602	602	583	573	573
Total fuera de la frontera sur	1698	1698	1660	1667	1667
Total de agentes activos del INM	2300	2300	2243	2240	2240

Fuente: SEGOB

Operativos del INM

Tras la implementación del Programa Frontera Sur, los operativos y operativos conjuntos del INM en los estados fronterizos del sur como Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Sin embargo, para el 2016, las acciones de cumplimiento del INM ya habían comenzado a disminuir y para 2017, las inspecciones migratorias habían caído a los niveles anteriores al Programa Frontera Sur. En 2017, el INM llevó a cabo sólo 6,961 inspecciones migratorias en la región—aproximadamente la mitad de las que llevó a cabo en 2013 antes de la entrada en vigor del Programa Frontera Sur.^{cxciii} Estas actividades de control migratorio también cambiaron en otras partes de México, con disminuciones especialmente pronunciadas en Oaxaca y Veracruz. En 2015, durante el punto más alto del Programa Frontera Sur, el 64 por ciento de los operativos del INM ocurrieron en la región de la frontera sur. Para el 2018, ese número había dado la vuelta y el 64 por ciento de los operativos se llevaron a cabo fuera de los estados del sur.^{cxciv}

Figura 20
Total de inspecciones migratorias en los estados de la frontera sur (2012-2018)



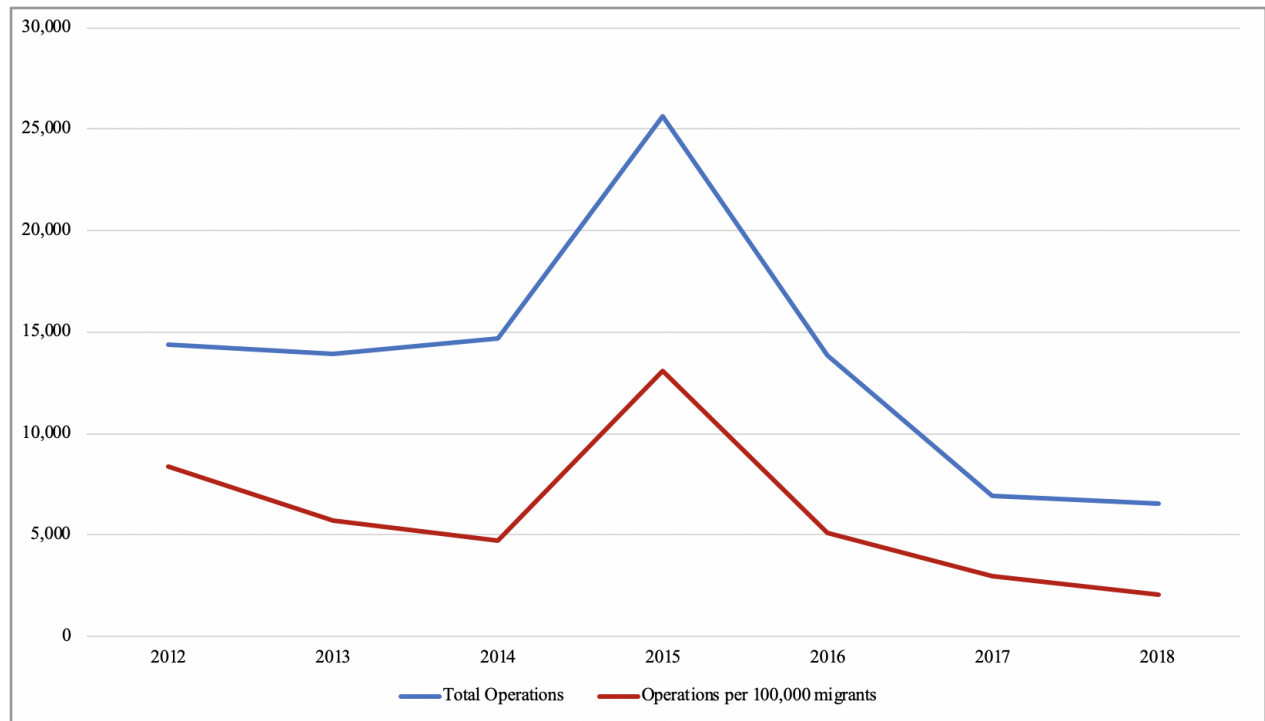
Fuente: Solicitud de transparencia al INM

Los patrones migratorios no fueron responsables de estas disminuciones. Este reporte calculó la tasa de los operativos del INM utilizando estimados de la población centroamericana que transita por México cada año.³⁴ En los cuatro años siguientes al anuncio del Programa Frontera Sur, los números sobre la migración centroamericana fluctuaron pero finalmente se incrementaron de 311,000 centroamericanos entrando a México en 2014 a 314,000 en 2018. Durante el mismo periodo, el número de operativos del INM disminuyó significativamente.

Las Figuras 21 y 22 muestran la reducción en operativos del INM y en los operativos conjuntos a lo largo de la región de la frontera sur después de 2015, tanto en términos de números brutos como en lo relativo a la población de migrantes centroamericanos transitando por México. Las trayectorias similares entre ambas líneas sugieren que las disminuciones en los operativos se deben a cambios en las prioridades de cumplimiento del INM y no en cambios en los patrones migratorios. Este descenso en los operativos se da en medio de una leve disminución en el número de trabajadores del INM en la región de la frontera sur y apunta a posibles cambios en la carga de trabajo y actividades dentro de la institución.

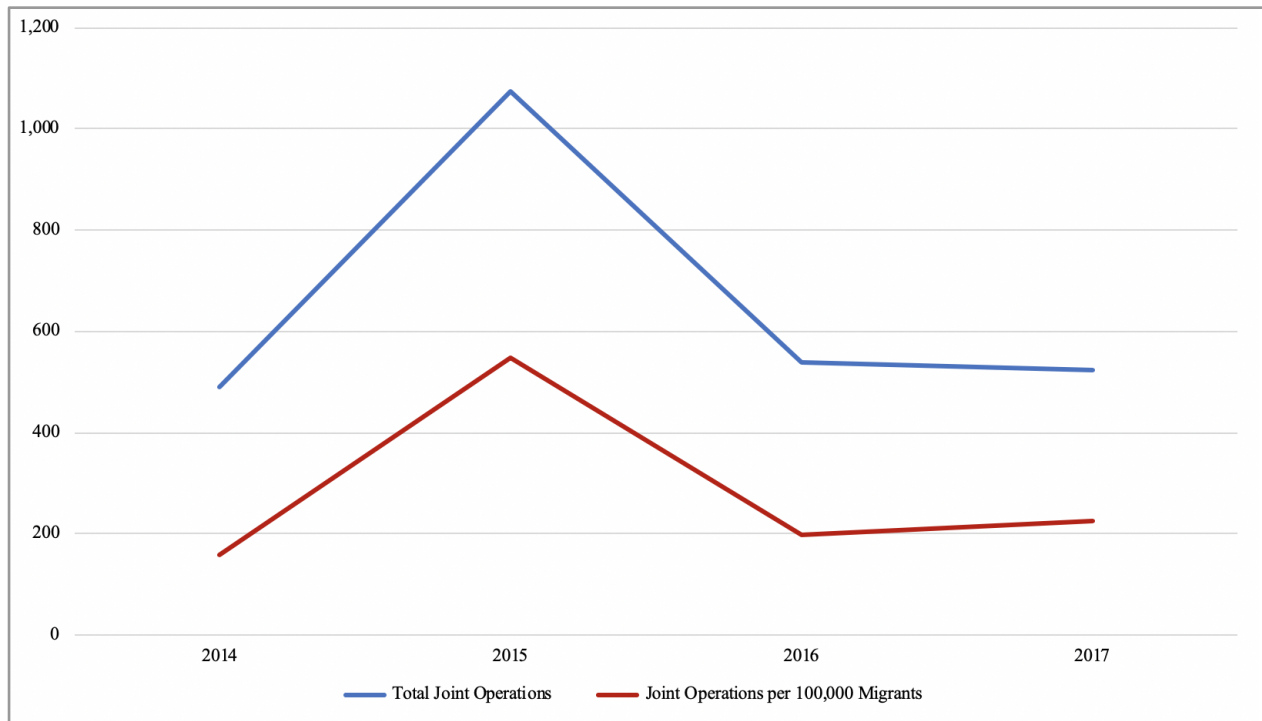
³⁴ Para determinar estas tasas, los autores calcularon el número de migrantes irregulares centroamericanos pasando por México cada año mediante un modelo que emplea un gran número de estadísticas de cumplimiento migratorio de EE.UU. y de México. Para mayor información y acceso al modelo, referirse a: Stephanie Leutert and Sarah Spalding, "How Many Central Americans Are Traveling North?" *Lawfare Blog*, March 14, 2019, <https://www.lawfareblog.com/how-many-central-americans-are-traveling-north>.

Figura 21
Operativos del INM en los estados fronterizos (2012-2018)



Fuente: Solicitudes de transparencia al INM y cálculos de los autores

Figura 22
Operaciones conjuntas en los estados de la frontera sur (2014-2017)^{cxcv}



Fuente: Solicitudes de transparencia al INM y cálculos de los autores³⁵³⁶

Operativos conjuntos del INM

A pesar de que el número de operativos conjuntos disminuyó para el 2017, éstos siguieron representando una proporción más grande de los operativos totales del INM para ese mismo año ubicándose en 8 por ciento (comparado con el 6 por ciento de 2015). Entre septiembre de 2017 y junio de 2018, el INM condujo 308 operativos con la Marina, el Ejército, la Policía Federal, la PGR y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP.^{cxcvi}

Como se describió previamente, la base legal para la cooperación entre algunas instituciones permanece incierta.^{cxcvii} Este es el muy particular caso de las policías estatales y municipales, las cuales no están autorizadas para participar en ningún operativo de control migratorio ni bajo la Ley Migratoria de 2011 ni bajo ningún otro documento de dominio público. Al contactarlas por medio de solicitudes de transparencia, las fuerzas policiales estatales dijeron ser incapaces de

³⁵ Para determinar estas tasas, los autores calcularon el número de migrantes irregulares centroamericanos pasando por México cada año mediante un modelo que emplea un gran número de estadísticas de cumplimiento migratorio de EE.UU. y de México. Para mayor información y acceso al modelo, referirse a: Stephanie Leutert and Sarah Spalding, “How Many Central Americans Are Traveling North?” *Lawfare Blog*, March 14, 2019, <https://www.lawfareblog.com/how-many-central-americans-are-traveling-north>.

³⁶ La Figura 22 incluye datos de Chiapas, Oaxaca y Tabasco. La información de Veracruz estaba incompleta para los años de 2014 a 2016 y por lo mismo no se incluyó en el grupo de datos.

entregar evidencia de acuerdos que las faculten para operativos conjuntos con el INM.^{excvi} A pesar de no contar con franca autorización, en 2017 la Policía de Veracruz se unió al INM en doce operativos diferentes—más de 40 por ciento de los operativos conjuntos realizados en Veracruz en ese año.^{37excix} Las fuerzas policiales de Veracruz mencionaron a través de una solicitud de transparencia que la institución no tenía ningún acuerdo conjunto con el INM.^{cc}

La falta de acuerdos con el INM y los lineamientos para operativos conjuntos podría tener consecuencias para los migrantes. Por ejemplo, en septiembre de 2018, los migrantes irregulares interpusieron una queja ante la CNDH acusando a la policía de Veracruz, junto con el INM y agentes de la Policía Federal, de desalojarlos a la fuerza de un tren en una intervención cerca de Juan Rodríguez Clara, Veracruz. Los migrantes alegaban que los agentes les dispararon, los golpearon y los torturaron llegando incluso a cortarles los dedos. Los oficiales de ambas instituciones también fueron acusados de esconder los cuerpos de al menos dos personas que fueron asesinadas durante el operativo.^{cci}

En abril de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que la recientemente propuesta Guardia Nacional, un híbrido de fuerza militar y policial, tendría la autoridad de revisar documentos de migración y arrestar migrantes en cooperación con el INM. Los agentes de la Guardia Nacional estarían ubicados a lo largo de las zonas fronterizas y carreteras.

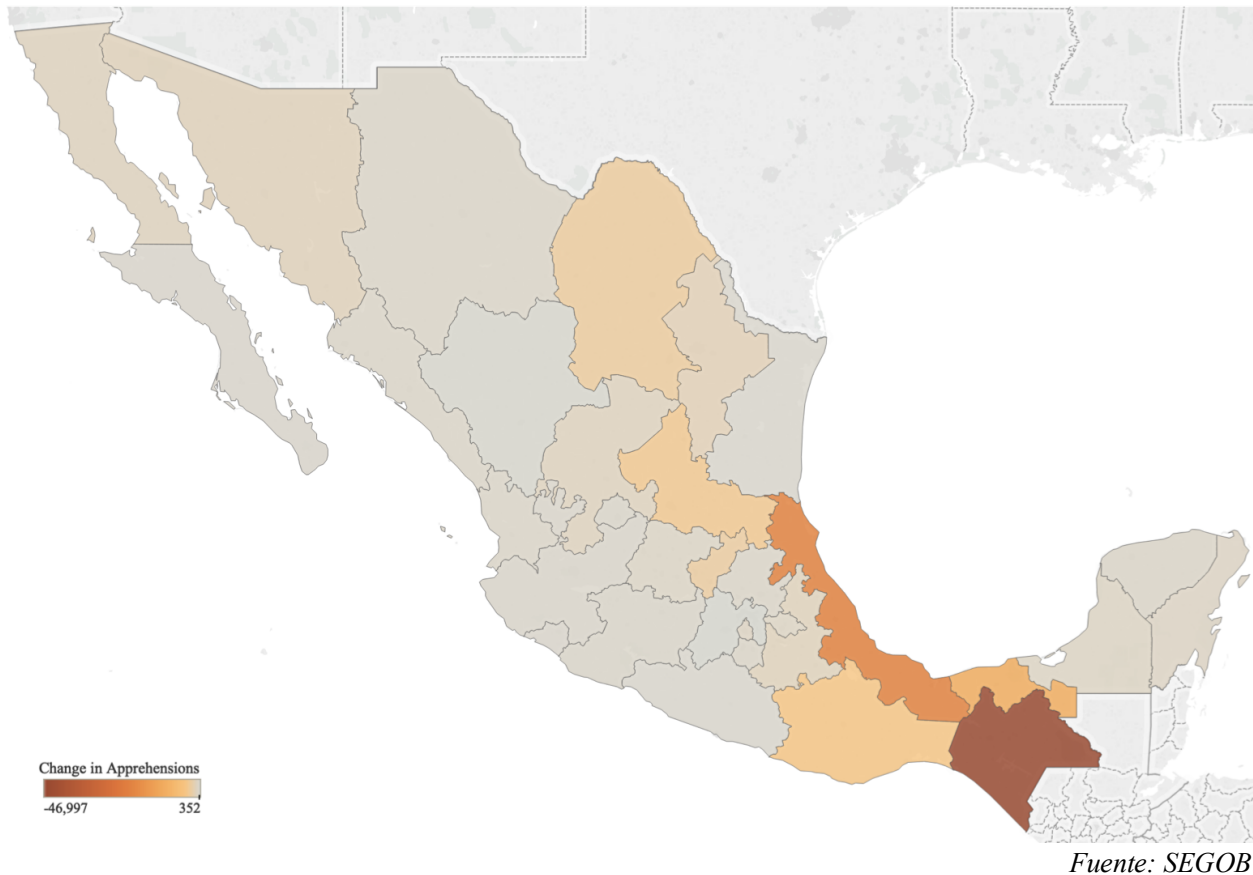
El Legado de los Efectos

Detenciones

En 2016—imitando a la disminución en el número de operativos—el número de detenciones en los estados de la frontera sur de México también comenzaron a disminuir. De 2015 a 2016, las detenciones bajaron en casi todos los estados, siendo las caídas más pronunciadas en los estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca. Estas detenciones continuaron su tendencia a la baja en los años subsiguientes hasta disminuir en un 55 por ciento de 2015 a 2018. El número de detenciones en esta región también se redujo en relación con el total de detenciones en el país. En 2015, las detenciones en la región de la frontera sur representaban 77 por ciento del total de detenciones en México, pero para el 2018, esta cifra había bajado a 69 por ciento. Estos niveles son relativamente consistentes con los niveles de detenciones previos al Programa Frontera Sur, sugiriendo un regreso al status quo en cuanto al cumplimiento migratorio en México.

³⁷ Diego Lorente, coordinador del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, reportó que el Grupo Beta, una pequeña unidad del INM encargada de prestar ayuda humanitaria a los migrantes, en ocasiones también ha apoyando las acciones de cumplimiento del INM al llevar a migrantes en apuros ante agentes del INM, violando así el propósito de su misión.

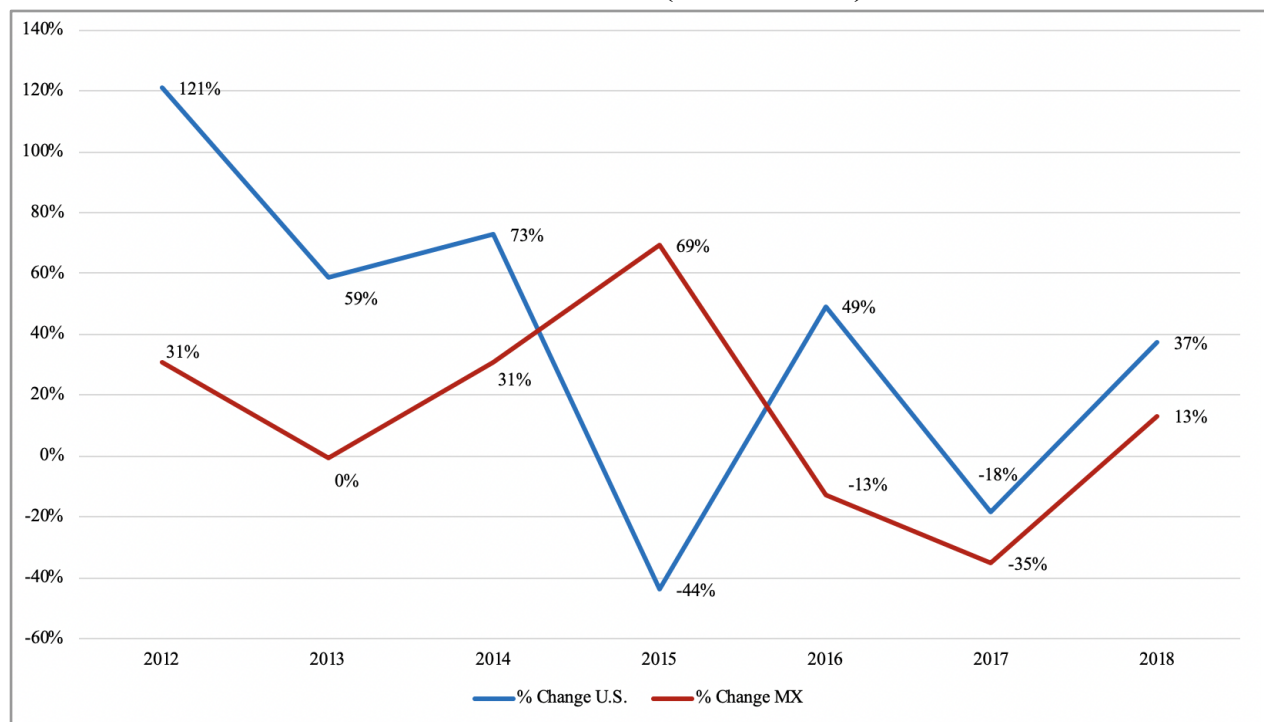
Figura 23
Cambios en las detenciones (2015-2018)³⁸



Este cambio posterior a 2015 hacia niveles de cumplimiento migratorio que se tenían antes del Programa Frontera Sur también es aparente cuando se comparan las detenciones en México contra aquellas en la frontera EE.UU.-México. En 2016, conforme México hacía más laxo su control migratorio en la frontera sur, las detenciones en los EE.UU. se incrementaron en casi 50 por ciento. A partir del 2016, México y los Estados Unidos comenzaron a presentar patrones similares en cuanto a detenciones. De forma similar a la disminución en detenciones, esta tendencia también sugiere que el cumplimiento migratorio de México regresó al status quo.

³⁸ La pendiente indica la diferencia en detenciones entre los dos años.

Figura 24
Cambio en el porcentaje de detenciones de centroamericanos en la frontera suroeste de los EE.UU. vs. México (AF2012-2018)



Fuente: SEGOB, Patrulla Fronteriza de los EE.UU.

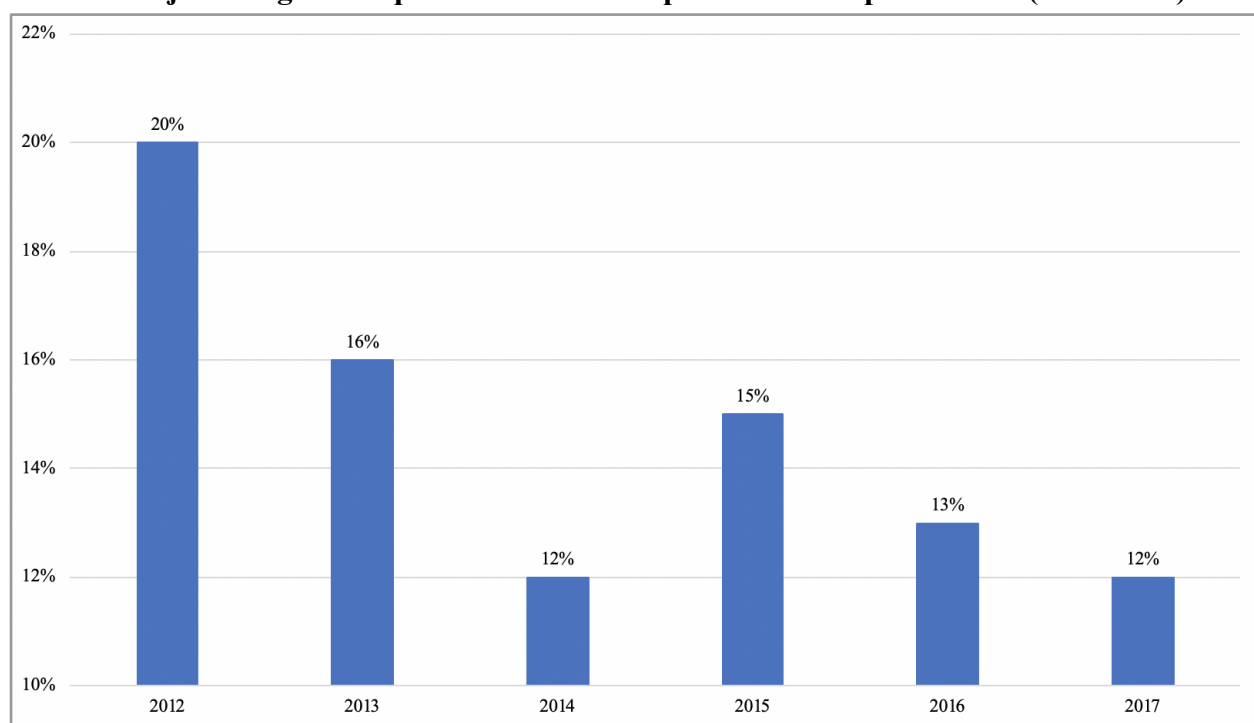
Por último, las detenciones en México no disminuyeron porque menos personas estuvieran migrando. De hecho, el número de migrantes centroamericanos viajando a través de México se estima que se mantuvo relativamente sin cambios desde el año fiscal 2016.^{ccii} Durante los años fiscales 2015 a 2016, la tasa de detenciones de México por cada 100,000 migrantes disminuyó en un 37 por ciento mientras que la de Estados Unidos incrementó un 7 por ciento. Esto sugiere un cambio en las prácticas de detención y en las políticas y no un cambio en los patrones migratorios.

El viaje de los migrantes

Tras la implementación del Programa Frontera Sur, los medios de transporte de los migrantes comenzaron a cambiar. De manera más notable, mientras que el porcentaje de migrantes que utilizaba automóviles, tráileres y autobuses para cruzar por México regresó a los niveles anteriores al Programa Frontera Sur, el uso de trenes con el mismo fin nunca se recuperó.^{cciii} Existen varias posibles explicaciones de por qué el uso de trenes continuó a la baja a pesar de haber una disminución en el número de operativos del INM, incluyendo: 1) Los migrantes confían en los guías o coyotes quienes prefieren transportar a los migrantes en vehículos; y 2) Ha habido un incremento en el número de familias y menores no acompañados transitando por México quienes

por lo general prefieren la relativa seguridad de los automóviles, tráileres y autobuses a los peligros inherentes a viajar sobre un tren de carga.^{39cciv}

Figura 25
Porcentaje de migrantes que utilizan un tren para transitar por México (2012-2017)^{ccv}



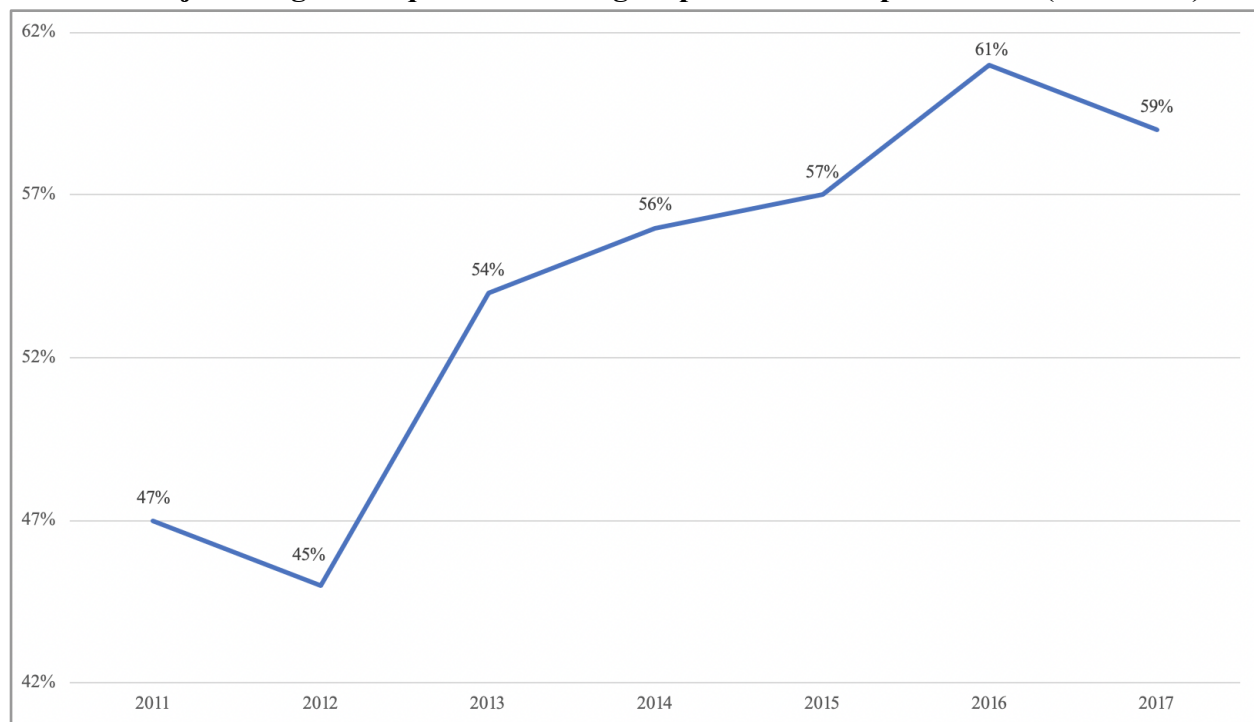
Fuente: COLEF

Durante los dos años siguientes a la implementación del Programa Frontera Sur, el porcentaje de migrantes centroamericanos deportados que reportaron haber utilizado a un guía en México creció de forma constante.^{ccvi} De 2015 a 2016 el porcentaje de migrantes que utilizaron a un guía incrementó del 57 al 61 por ciento, a pesar de haber una ligera disminución en 2017.⁴⁰ Al mismo tiempo, el precio de los guías también aumentó. En el 2017, el precio promedio por persona para transitar por México con la ayuda de un guía era de \$4,241 dólares norteamericanos, un incremento del 42 por ciento desde 2014. Este precio no incluye el costo adicional de cruzar la frontera México-EE.UU..^{ccvii}

³⁹ De acuerdo con encuestas del COLEF, los hondureños—por lo general adultos viajando solos—han comenzado a utilizar trenes en números mayores que los guatemaltecos o los salvadoreños.

⁴⁰ Esta tendencia proviene de entrevistas con individuos deportados. Por lo general, los encuestados son masculinos solteros, siendo que en general los datos demográficos también deberían incluir a familias y a menores no acompañados, los cuales no aparecen reflejados en estos datos.

Figura 26
Porcentaje de migrantes que utilizan un guía para transitar por México (2011-2017)

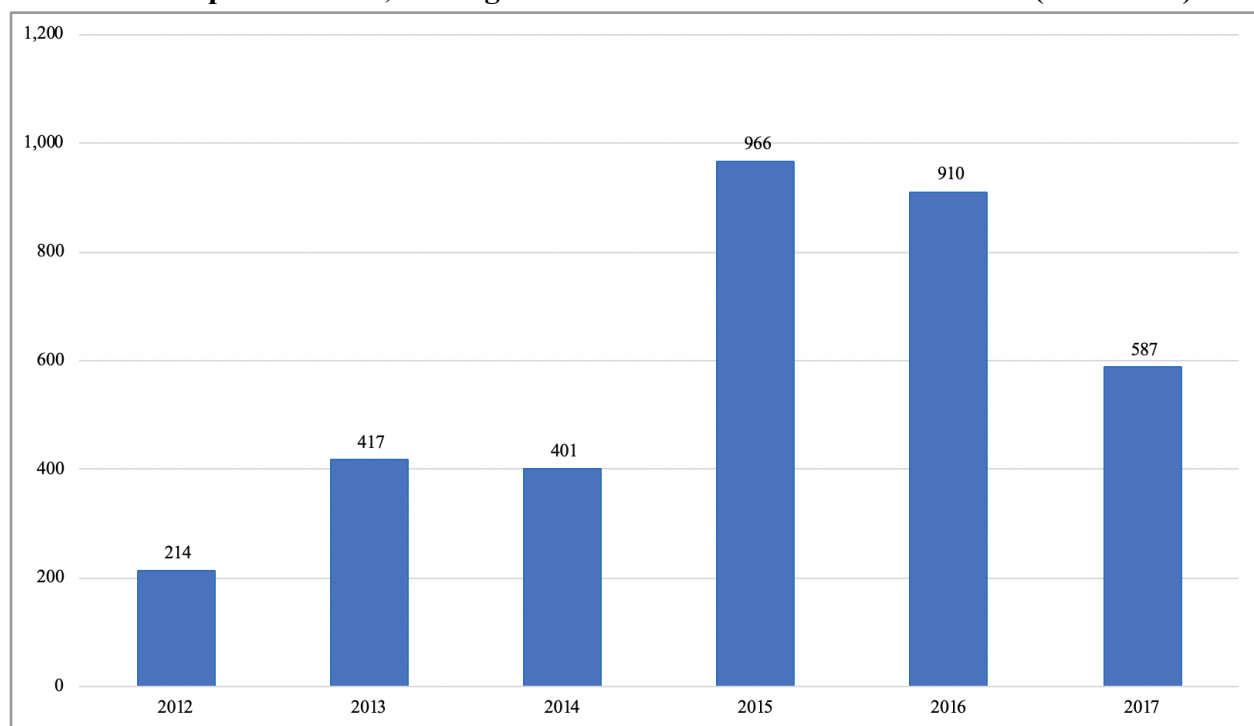


Fuente: COLEF

Crímenes contra migrantes

Desde que los operativos de cumplimiento migratorio bajo el Programa Frontera Sur comenzaron a disminuir en el 2016, los crímenes contra migrantes en la región de la frontera sur también se redujeron. De 2015 a 2017, la tasa de crímenes contra migrantes—medida obtenida utilizando las cifras de las fiscalías estatales y los estimados del número de migrantes viajando por México—disminuyó en un 39 por ciento. Mientras que los niveles de 2017 no son tan bajos como las tasas previas al Programa Frontera Sur, la combinación del repunte en crímenes en el 2015 y el incremento en operativos del INM y la disminución del 2017 con su respectiva reducción en el número de operativos, sugiere que el Programa Frontera Sur sí pudo haber influido en los crímenes contra migrantes. Sin embargo, otros factores pudieron haber impactado la tasa de crímenes contra migrantes, tales como la motivación para denunciar los crímenes, la situación general de seguridad en la región y las cambiantes dinámicas criminales (tales como el declive de los Zetas en la región de la frontera sur y la fragmentación de los grupos criminales), entre otros.^{ccviii}

Figura 27
Crímenes por cada 100,000 migrantes en los estados de la frontera sur (2012-2017)



Fuente: Solicitudes de transparencia a los Fiscales de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Tabasco y cálculos de los autores.

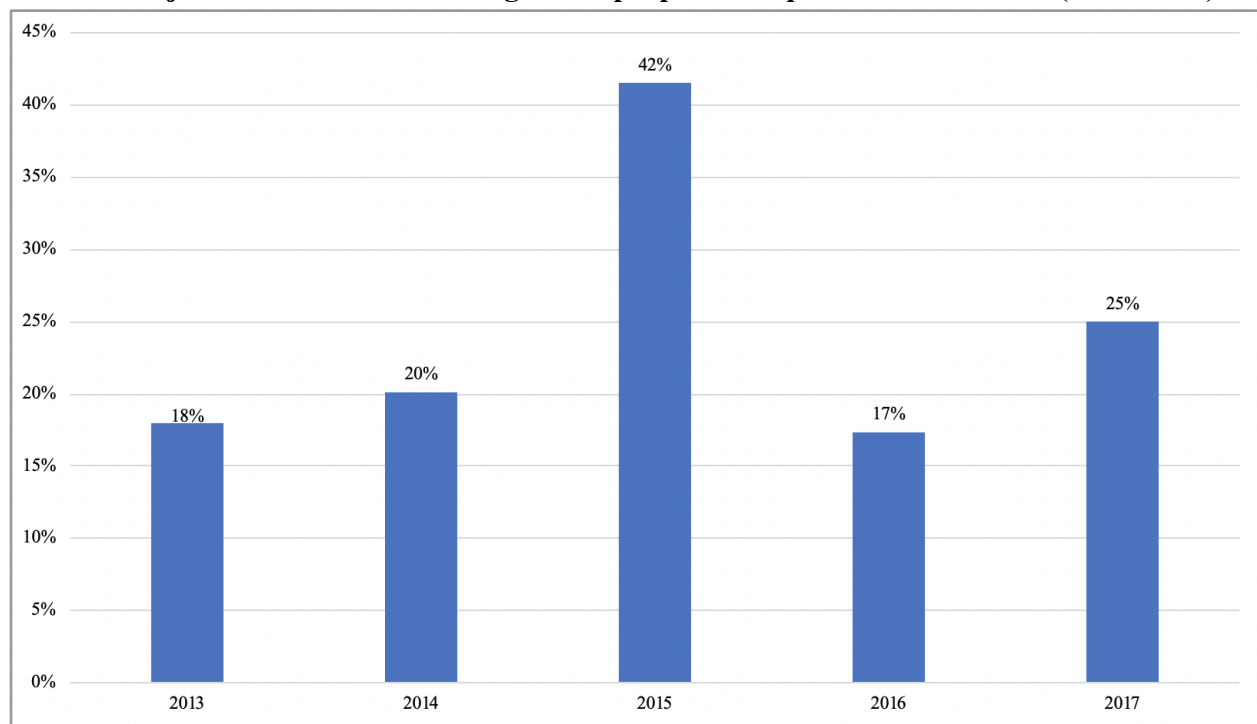
El porcentaje de estos crímenes perpetrados por autoridades mexicanas también disminuyó con respecto a los niveles del 2015. De acuerdo con REDODEM, en 2015, 42 por ciento de los crímenes contra migrantes fueron cometidos por autoridades mexicanas, pero este porcentaje fue de 17 por ciento y 25 por ciento en 2016 y 2017 respectivamente. Además, en 2015, REDODEM reportó que las fuerzas policiales representaban el 81 por ciento de los crímenes contra los migrantes que fueron perpetrados por autoridades gubernamentales. Sin embargo, para 2017 esta cifra había disminuido a 40.9 por ciento.^{41ccix} Las estadísticas criminales de la CNDH seguían apuntando al INM como el principal culpable, adjudicándole el 77 por ciento de todos los abusos contra migrantes por parte de las autoridades en el 2018, mencionando también que las fuerzas policiales fueron responsables por el 11 por ciento de las violaciones contra los derechos humanos de los migrantes en 2017.^{42ccx}

⁴¹ Esto puede no deberse a una disminución real debido a que "abusos por parte del INM", "autoridades indeterminadas" y "otros" fueron agregados primero como categorías dentro de las respuestas en 2016 y la categoría de seguridad privada de los trenes no fue agregada sino hasta 2017. Lo anterior puede sugerir simplemente que ahora se están tomando en cuenta a más autoridades y esto pudo contribuir a la disminución en la categoría de abusos policiales.

⁴² Como se mencionó anteriormente, la discrepancia en los reportes de REDODEM y la CNDH puede ser por la diferencia en la motivación de sus fuentes para revelar información sensible. REDODEM recibe sus datos de entrevistas con migrantes en albergues mientras que la CNDH es un organismo oficial del gobierno y sólo recibe denuncias formales de víctimas.

Figura 28

Porcentaje de crímenes contra migrantes perpetrados por las autoridades (2013-2017)



Fuente: REDODEM

Capítulo 7: Recomendaciones

Este capítulo ofrece cuatro recomendaciones respecto a políticas públicas para regularizar la migración, establecer la legalidad de los operativos conjuntos, incrementar la transparencia por parte del gobierno e impulsar el desarrollo en la región de la frontera sur de México.

1. Incrementar las vías legales y fomentar la migración ordenada en México

Bajo la Ley de Migración de 2011, la migración no autorizada es considerada una falta administrativa sancionada con una multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos (\$260 dólares norteamericanos).^{ccxi} La ley estipula que: “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.”^{ccxii} En paralelo con esta ley, el primer punto accionable del Programa Frontera Sur fue crear una migración regularizada y ordenada hacia México. Sin embargo, a pesar de la legislación mexicana y de los objetivos del Programa Frontera Sur, el programa se ha enfocado de manera considerable en arrestar, detener y deportar a los migrantes.

Esta propuesta de política traza un camino a largo plazo para hacer el cambio hacia una migración regularizada y ordenada. Es un enfoque que está diseñado para alentar a los migrantes a presentarse frente a las autoridades de migración al llegar a México en vez de buscar rutas clandestinas para evitar ser detectados. La creación de estas nuevas vías legales haría que México cumpliera con sus obligaciones legales al tiempo que disminuiría la vulnerabilidad de los migrantes ante los crímenes.

El gobierno de López Obrador deberá extender el rango geográfico de las visas de trabajadores regionales. Como primer punto accionable para el Programa Frontera Sur, el expresidente Peña Nieto anunció que México expediría más permisos de ingreso temporal para guatemaltecos y beliceños buscando trabajar o visitar México. Estos permisos no fueron concedidos a los ciudadanos de Honduras o El Salvador, dos de los principales países de origen de migrantes. En marzo de 2019, López Obrador extendió las Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo, TVTF para los hondureños y salvadoreños, permitiendo así a todos los ciudadanos de los países del Triángulo Norte trabajar en los estados fronterizos del sur como: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo por hasta un año con opción de renovación.^{ccxiii}

Sin embargo, muchos de los estados incluidos en las TVTF tienen pequeños mercados laborales y altas tasas de desempleo.^{ccxiv} Los migrantes podrían tener dificultades para garantizar un empleo en la región de la frontera sur y podrían intentar seguir su trayecto hacia otras partes del país o hacia Estados Unidos sin documentos migratorios. Además, en estos pequeños mercados laborales con altas tasas de desempleo, la presencia de una abundante mano de obra inmigrante podría convertirse en una competencia laboral que no sería bien vista por los trabajadores mexicanos.

Aún así, el gobierno de López ha indicado que muchos estados en México enfrentan escases de mano de obra.^{ccxv} Las TVTF deberían extenderse a estos estados, como lo determinó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. Por ejemplo, las TVTF podrían extenderse hacia la región centro de México, una central manufacturera con numerosas oportunidades de empleo para ciudadanos y extranjeros por igual. Si la economía mexicana continuara mejorando, el gobierno de López Obrador podría extender estas visas a todos los estados mexicanos.

Para ayudar a que los migrantes encuentren empleos y que obtengan las cartas con ofertas de empleo que se requieren para las TVTF, grupos de la sociedad civil y asociaciones del sector privado deberán crear vínculos con asociaciones de negocios y comercio para identificar ofertas de empleo para migrantes, además de crear y utilizar una base de datos de empleados migrantes para poder ayudar a trabajadores interesados de manera remota.

El INM deberá seguir expidiendo visas humanitarias para los migrantes centroamericanos con necesidad de protección internacional. Bajo la Ley de Migración de 2011, el INM concede visas humanitarias, Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias, TVRH para aquellos extranjeros que: 1) Sean víctimas o testigos de un crimen en México; 2) Sean menores no acompañados; o 3) Hayan solicitado asilo, condición de refugiado o protección complementaria y cuyas solicitudes aun se encuentren siendo procesadas. De conformidad con la ley, el INM podrá expedir visas a "aquellos extranjeros que no caigan en las categorías anteriores pero que exista una causa humanitaria o una causa de interés público que haga necesaria su admisión a México o su regularización."^{ccxvi} Las visas humanitarias permiten que los beneficiarios vivan, trabajen, tengan acceso a educación y viajen dentro de México por un año.

Los individuos del Triángulo Norte deberían de recibir sus visas por las razones enumeradas anteriormente. También deberían poder calificar para recibir protección internacional. Estas visas deberán entregarse a aquellos migrantes identificados como "vulnerables" bajo los artículos 2 y 73 de la Ley de Migración de 2011, incluyendo a: mujeres; menores y adolescentes; indígenas; individuos con capacidades diferentes; personas de la tercera edad; y víctimas de crímenes.^{ccxvii}

Aquellos individuos que no pertenezcan a estas categorías podrán solicitar una visa humanitaria y serán sometidos a una investigación especial. Estas entrevistas, junto con el procesamiento de las visas humanitarias, podrían llevarse a cabo en las oficinas del INM en Tabasco y Chiapas. También podrían llevarse a cabo en los centros para TVTF o en consulados mexicanos localizados en los países del Triángulo Norte. Además del proceso de entrevista, el INM podría hacer búsquedas en la información personal de los solicitantes de visas humanitarias para encontrar antecedentes criminales, registrar su información biométrica y guardar imágenes de sus documentos de identidad. Para fomentar estadías más largas en México por parte de los migrantes,

las visas humanitarias deberían de permitirle a los beneficiarios la opción de solicitar una condición legal más permanente en México, siempre y cuando cumplan con ciertos estándares.^{ccxviii}

Informar a los migrantes sobre sus derechos internacionales, sobre sus opciones legales y de empleo y sobre la seguridad en territorio mexicano. El INM deberá colaborar con los grupos de la sociedad civil por medio del Consejo Ciudadano del INM, ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para brindar a los migrantes información actualizada y precisa sobre como: 1) Solicitar la condición de refugiado en México; 2) La ubicación de los albergues para migrantes de las REDODEM en México; 3) Empleadores y municipios dispuestos a contratar trabajadores migrantes; 4) Información sobre políticas actuales EE.UU.-México tales como la espera forzada y el Protocolo de Protección a Migrantes; 5) Sus derechos nacionales e internacionales como migrantes; y 6) El proceso para buscar protección legal en otros países, incluyendo pero sin limitarse a, Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Panamá y Belice. Para reducir costos, el INM y el Consejo Ciudadano del INM podrían buscar apoyo de grupos de la sociedad civil y ONGs para comunicar esta información a los migrantes.^{43ccxix}

El INM también podría trabajar junto con ACNUR para vincular a los empleadores en México con los beneficiarios de una visa humanitaria y de TVTF, facilitando así la dispersión de los migrantes por México y trabajando para prevenir una concentración insostenible de migrantes en la frontera México-EE.UU. También podrían llevar la feria municipal de empleo para personas en contexto de migración, celebrada en Tijuana por segundo año consecutivo, a otros municipios a lo largo de México.^{ccxx}

2. Aclarar las atribuciones legales para las autoridades involucradas en operativos con migrantes

A abril de 2019, el INM aparentemente ha firmado acuerdos de cooperación con la Policía Federal y la Marina.⁴⁴ Sin embargo, de acuerdo con datos del INM, la institución ha llevado a cabo operativos conjuntos con muchos otros actores, incluyendo las fuerzas policiales estatales y municipales, el Ejército y las fiscalías estatales. Si bien el número de estos operativos comenzó a disminuir en 2016, estos siguen ocurriendo frecuentemente.^{ccxxi} La falta de autoridad jurídica explícita, mecanismos de rendición de cuentas y lineamientos en cuanto al uso de la fuerza para la mayoría de las instituciones que participan en los operativos conjuntos, crea oportunidades para abusar del poder y pone en riesgo a los migrantes.

⁴³ La ACNUR y la OIM ya están involucradas en actividades similares.

⁴⁴ La PGR tiene un acuerdo conjunto con el INM para el intercambio de información. El acuerdo no hace referencia a los operativos.

La Ley de Migración o su Reglamento, deberá delimitar lineamientos de manera explícita para todas aquellas autoridades que tengan que ver con operativos conjuntos de cumplimiento migratorio. Para lograr esta claridad legislativa, el Congreso mexicano deberá actualizar los artículos 81, 96, y 105 de la Ley de Migración y el artículo 83 del Reglamento para enunciar de manera expresa que sólo las instituciones que se encuentren incluidas en dichos artículos estarán autorizadas para apoyar de manera operativa al INM. Estos artículos requerirán de la creación de acuerdos conjuntos entre el INM con las demás entidades donde se detalle claramente las responsabilidades y se defina el uso apropiado de la fuerza en lo relacionado con el cumplimiento migratorio.

La propuesta Guardia Nacional brindará una oportunidad de implementar estos cambios. El gobierno mexicano deberá incorporar lineamientos respecto a las responsabilidades de la Guardia Nacional, sus protocolos y el uso de la fuerza durante los operativos conjuntos con el INM en su nueva legislación. Utilizando a la Guardia Nacional como modelo, el gobierno mexicano deberá desarrollar y promulgar lineamientos similares para todas las instituciones que coadyuvan al INM en sus operativos.

El INM y la PGR deberán establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que las autoridades operen dentro de sus atribuciones legales evitando así el abuso de poder. El INM deberá establecer y financiar en su totalidad su Unidad de Asuntos Internos—obedeciendo al mandato de los reglamentos internos de la SEGOB del 2013—con el propósito de investigar a aquellos agentes del INM que se hayan visto involucrados en supuestos casos de negligencia. Además, deberá referir todos los casos graves a la PGR.^{ccxxii} El Congreso mexicano deberá de dotar al INM de suficientes fondos para establecer esta unidad. Mientras tanto, el Órgano de Control Interno del INM—una unidad dentro del INM que impone sanciones administrativas a aquellos agentes que no cumplan con sus obligaciones—deberá implementar sanciones para aquellos agentes involucrados en casos de mala conducta y usar la autodeterminación para cesar a dichos agentes en caso necesario.^{45ccxxiii} Tanto al Órgano de Control Interno como a la Unidad de Asuntos Internos se les deberá requerir reportar todas las violaciones significativas al Procurador General para tomar la adecuada acción legal.^{ccxxiv}

Como parte de este esfuerzo, el INM deberá también asegurar que los individuos puedan hacer denuncias anónimas de los delitos sin incurrir en sanción alguna. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, una ley anticorrupción, brinda un marco para denuncia de irregularidades que aplica para todos los niveles de gobierno. Sin embargo esta ley no evita el despido o las sanciones en caso de que se descubra la identidad del individuo.^{ccxxv} Para garantizar la protección para el INM y para otros funcionarios del gobierno, México deberá prohibir que se despidan o se sancione a los denunciantes sin seguir el debido proceso.

⁴⁵ Actualmente, las decisiones de separar a algún agente de su cargo son a discreción del Comisionado del INM.

Para promover la integridad en la institución y alentar el uso de sistemas de denuncia anónimos, el INM deberá implementar una campaña interna para promover una cultura de apertura e integridad.^{ccxxvi}

3. Incrementar la transparencia en el Programa Frontera Sur y en los CAIMFS

La SEGOB ha publicado información limitada sobre la CAIMFS, la cual funge como órgano rector para el Programa Frontera Sur. No hay información pública que delimite los objetivos de la CAIMFS ni sus programas, sustento legal, presupuestos anuales, número de empleados o información de contacto. De manera similar, existe información pública bastante limitada respecto a la documentación oficial del Programa Frontera Sur, su presupuesto anual, reportes de datos o información de contacto sobre su personal. Esta falta de datos públicos representa un reto para la rendición de cuentas o para poder medir el éxito del programa.

La ausencia de datos públicos sobre la CAIMFS y el Programa Frontera Sur no va de conformidad con las leyes de transparencia de México. El artículo 74 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental requiere de una página web pública de cara a las demás instituciones gubernamentales y que además contenga información actualizada.⁴⁶ Los artículos 70 y 79 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública demandan que detalles específicos sobre programas gubernamentales, como el Programa Frontera Sur, se hagan de dominio público.^{ccxxvii}

La SEGOB deberá cumplir con la Ley Federal de Transparencia mediante la creación de una página web pública para la CAIMFS. La página web para la CAIMFS deberá modelarse a partir del sitio web del INM. El INM, al igual que la CAIMFS, dependen de la SEGOB. La página web de la CAIMFS deberá incluir sus objetivos y programas; la autoridad legal de la institución para operar, así como su cumplimiento con las leyes de transparencia; el organigrama de la CAIMFS, tanto el interno como el de dentro de la SEGOB; datos abiertos relevantes sobre la CAIMFS, reportes anuales que resalten los datos y actividades de la CAIMFS; presupuestos anuales de la CAIMFS; comunicados de prensa que mencionen a la CAIMFS e información de contacto para preguntas o quejas relacionadas con la CAIMFS.

SEGOB deberá hacer de dominio público la información respecto al Programa Frontera Sur. Como parte de sus objetivos y programas, la página web de la CAIMFS deberá incluir datos y reportes incluyendo la situación actual del Programa Frontera Sur. Esta información pública deberá incluir el periodo de vigencia del programa; diseño, objetivos y alcance; las cantidades presupuestarias que se aprobaron, modificaron y ejercieron procedimientos para denuncias

⁴⁶ El artículo 70 de la Ley General de Transparencia incluye una lista específica de los datos que los programas gubernamentales deben hacer públicos.

ciudadanas y quejas; mecanismos de cumplimiento; indicadores de éxito; reglas de operación o documentos equivalentes; y reportes periódicos de evaluaciones y sus resultados.^{ccxxviii}

4. Enfocarse en el crecimiento económico para desarrollar los estados de la frontera sur de México

El Programa Frontera Sur se enfocó casi exclusivamente en asegurar la región de la frontera mediante la aplicación de mano dura contra la migración no autorizada. Como resultado, el Programa Frontera Sur falló en su promesa de proteger a los migrantes y promover el desarrollo en la región. Para crear una región de la frontera sur que sea próspera y segura, deberá haber un incremento en los programas de asistencia humanitaria que se enfoquen en mejorar el bienestar tanto de los migrantes como de los ciudadanos y del desarrollo económico en la región.

Apoyar al desarrollo económico en el sur de México. López Obrador prometió que su gobierno invertiría 25 mil millones de dólares en los estados de la frontera sur, los cuales representan la parte menos desarrollada del país, además de ser el punto de entrada para muchos migrantes.^{ccxxix} Los esfuerzos de desarrollo económico y humanitario deberán estimular el crecimiento económico y alentar la creación de empleos, dándole prioridad a los jóvenes, individuos en situación de subempleo, migrantes y refugiados. Si bien estos esfuerzos están liderados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE y el Departamento de Estado de EE.UU., deberán incluir al Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico (de reciente creación) y a la Secretaría de Bienestar.^{ccxxx}

Apéndice 1: Propuestas para la frontera sur

Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México

- **Años:** Propuesta en diciembre 2005
- **Dirección:** Presidente Vicente Fox, PAN
- **Objetivos/Contexto:** La Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur buscaba cuatro implementaciones estratégicas: 1) Facilitar la migración en la frontera sur de México; 2) Proteger los derechos de los migrantes; 3) Mejorar las medidas de seguridad a lo largo de la frontera sur; y 4) Actualizar las leyes migratorias mexicanas.^{ccxxxix}
- **Instituciones responsables:** La propuesta fue planteada por el INM.^{ccxxxix}
- **Financiamiento:** El gobierno mexicano.^{ccxxxix}
- **Ejecución/Implementación:** La propuesta nunca se implementó.^{ccxxxix}

Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur

- **Años:** Se anunció en 2006.
- **Dirección:** Presidente Felipe Calderón, PAN
- **Objetivos/Contexto:** El plan pretendía establecer una migración ordenada y promover la seguridad en la zona de la frontera. El plan propuesto tenía cinco objetivos específicos: 1) Proteger los derechos humanos de los migrantes; 2) Facilitar la generación de documentos para los migrantes y ayudarlos a regularizar su condición migratoria; 3) reforzar los controles en los puntos de internación y luchar contra la corrupción en los servicios de migración, 4) modernizar la infraestructura de acuerdo con los estándares internacionales, y 5) emprender estas acciones para garantizar la seguridad, coexistencia y desarrollo en la región de la frontera sur.

Para lograr estos objetivos, Calderón detalló cuatro pasos: 1) establecer Unidades Mixtas de Operación para trabajar junto con la policía de Chiapas, 2) expedir nuevas formas migratorias para trabajadores agrícolas temporales y visitantes 3) revisar la condición migratoria de los individuos en el área fronteriza, y 4) intensificar las sanciones por corrupción y violencia en contra de los migrantes.^{ccxxxv} El Presidente también mencionó que propondría crear compromisos bilaterales para combatir a los coyotes, la trata de personas, falsificación de documentos y crimen organizado.^{ccxxxvi}

- **Instituciones responsables:** Presentado por el Secretario de Seguridad Pública García Luna.^{ccxxxvii} Hubiera sido controlada por las Unidades Mixtas de Operación en cooperación con las fuerzas policiales locales en Chiapas.^{ccxxxviii}
- **Financiamiento:** el gobierno mexicano.^{ccxxxix}

- **Ejecución/Implementación:** El plan nunca se implementó.^{ccxi} Sin embargo, un documento oficial de 2008 menciona al plan como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y detalla visas temporales, entre otros elementos.^{ccxli}
- **Análisis:** Hubo reportes que diferían unos de otros con respecto a la implementación del plan, pero al parecer este plan nunca avanzó más allá del anuncio inicial.^{ccxlii}

Apéndice 2: Colaboración en proyectos por parte de la CAIMFS

Figura 29
Número de programas sociales de la CAIMFS e Instituciones Asociadas (2014-2015)

Instituciones Asociadas	# Programas
Secretaría de Bienestar, Bienestar	11
Programa de Abasto Rural, Bienestar-DICONSA) / Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES / (Programa de Abasto Social de Leche, LICONSA)	3
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca, y Alimentación, SAGARPA	8
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT	4
SEMARNAT / Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT / Bienestar	1
Secretaría de Salud, SSA	5
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI	2
Secretaría de Educación Pública, SEP	2
SEP / Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE/ Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA	2
Secretaría de Economía, SE / Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, FOMMUR / Instituto Nacional para la Economía Social, INAES	2
Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS	1
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF	1
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial, y Urbano, SEDATU	1
Total	43

Fuente: Reporte de la SEGOB sobre las actividades de la CAIMFS durante el primer año

Apéndice 3: Organigrama de la CAIMFS (2014-2019)

La Figura 30 incluye el organigrama de la CAIMFS para 2014 -2015. La Figura 31 incluye el organigrama para 2019.

Figura 30
Organigrama de la CAIMFS para (2014-2015)

Nivel	Puesto
KII	Director General para el Diseño de Políticas Públicas y Estrategias "B" Director General de Acuerdos, Integración y Monitoreo
LII	Director General para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas en Chiapas Director General Asociado para Acuerdos Director General Asociado para Integración y Monitoreo
MII	Director de Monitoreo y Conexiones Nivel Medio A (4 puestos) Director de Monitoreo y Conexiones Nivel Medio B (2 puestos) Director de Acuerdos Director de Monitoreo Director of Control Coordinador Administrativo
NAI	Subdirector de Vinculación con Solicitudes Federales (3 puestos) Subdirector de Vinculación con Solicitudes Estatales Subdirector de Coordinación con Autoridades Federales (2 puestos) Subdirector de Coordinación con Autoridades Estatales (4 puestos) Subdirector de Vinculación A Subdirector de Dictado de Acuerdos y Acuerdos A Subdirector de Dictado de Acuerdos y Acuerdos B Subdirector para la Aplicación de Acuerdos en Chiapas y Tabasco Subdirector para la Verificación y Evaluación en Campeche y Quintana Roo Subdirector para la Verificación y Evaluación en Chiapas y Tabasco Subdirector de Recursos Humanos y Presupuestación Subdirector de Recursos Materiales y Servicios Generales
OII	Jefe de Departamento de Monitoreo (5 puestos) Jefe del Departamento de Vinculación (4 puestos) Director del Departamento de Vinculación (3 puestos) Jefe del Departamento de Vinculación para Protección Jefe del Departamento de Suscripciones en Chiapas Jefe de la Oficina de Validación A Jefe del Departamento para el Control y la Preservación de Acuerdos Jefe del Departamento de Integración de Documentos A Jefe del Departamento de Integración de Documentos B Jefe del Departamento de Integración de Documentos C Jefe del Departamento de Análisis Department B Jefe del Departamento de Recursos Humanos Jefe del Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales
P23	Secretario para el Coordinador A Secretario para el Director General A Secretario para el Director General C Conductor para el Director General A Conductor para el Director General B Conductor para el Director General C

	Analista de Solicitudes con Autoridades Federales B Analista de Solicitudes con Autoridades Federales D Analista de Solicitudes con Autoridades Estatales B Analista de Solicitudes con Autoridades Estatales C Analista de Protección con Autoridades Federales A Analista de Protección con Autoridades Estatales B Analista de Protección con Autoridades Estatales C Analista de Protección con Autoridades Estatales D Control Administrativo A Control Administrativo B
P32	Conductor para el Coordinador B

Fuente: Solicitud de transparencia a la SEGOB

Figura 31
Estructura del organigrama de la CAIMFS 2019

	Position
1	Contralmirante de la Secretaría de Marina
2	Director General de Acuerdos para el Mecanismo Coordinador para la Atención Integral a Migrantes en la Frontera Sur
3	Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur de Chiapas
4	Representante de la Secretaría de la Defensa Nacional
5	Director General de Personal en la Comisión de la Frontera como Representante de la Policía Federal
6	Director General Adjunto a la Participación Social por parte de la Secretaría de Desarrollo Social
7	Director del Centro Operativo para Contingencias como Representante de la Secretaría de Salud

Fuente: Solicitud de transparencia a la SEGOB

Apéndice 4: Información sobre infraestructura adicional de cumplimiento

Figura 32
CAITF^{cexliii}

Ubicación	Detalles de la ubicación	Inicio	Estatus	Detalles de la instalación
Catazajá	Carretera Villahermosa - Escarsega Km 113 +740 S/N, Catazaja, Chiapas, C.P. 29980	2015	Terminado	● México planea modernizar las instalaciones ● Costos de construcción: \$387.2 millones de pesos ● Este CAITF tuvo la primera oficina de un fiscal, abrió el 3 de marzo de 2016
Huixtla	10 Km Al Noroeste por Carretera Huixtla, A Villa Comaltitlan Km. 10 , Rancho Cerro Gordo, Huixtla, Chiapas, C.P. 30640	2014	Terminado	● Primeras instalaciones de un CAITF en México ● México planea modernizar las instalaciones ● Costos de construcción: \$207

				millones de pesos
Trinitaria	Carretera Comitán-La Trinitaria Km 8+400, Colonia Michoacán, Trinitaria, Chiapas, C.P. 30160	2015	Terminado	• Instalaciones con ~100 de personal • México planea modernizar las instalaciones • Costos de construcción: \$337.8 millones de pesos
Palenque	Propiedad Rancho Verde, Chiapas	N/A	Planeado	• Se esperaba iniciar construcción en 2016
Frontera	Municipio de Centla, Tabasco	N/A	Planeado	• Se esperaba iniciar construcción en 2017

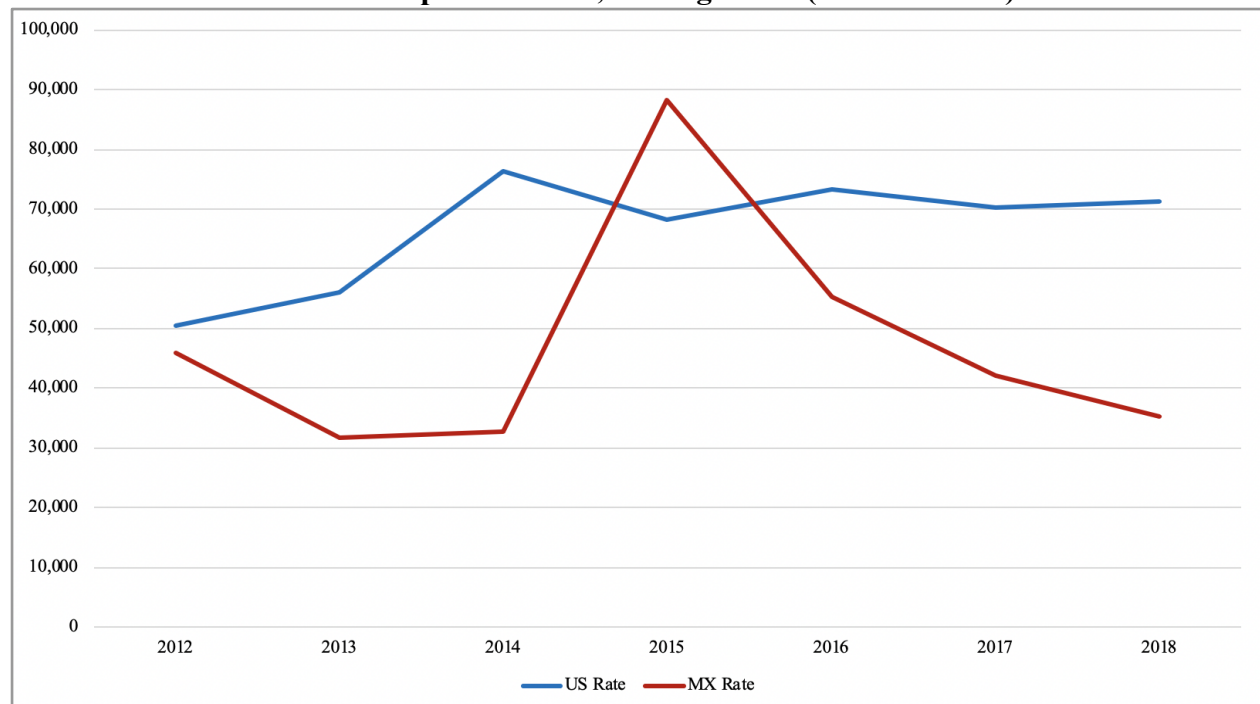
Figura 33
Presupuesto del INM por CAITF en pesos mexicanos (2014-2018)

CAITF	2014	2015	2016	2017	2018
Huixtla	\$910,905.30	\$1,082,851.20	\$1,093,086.36	\$695,873.88	\$761,722.80
La Trinitaria	N/D	\$467,482.05	\$801,397.80	\$801,397.80	\$801,397.80
Playas de Catuzajá	N/D	\$779,080.96	\$989,559.84	\$1,599,575.56	\$1,351,822.68

Fuente :solicitud de transparencia al INM

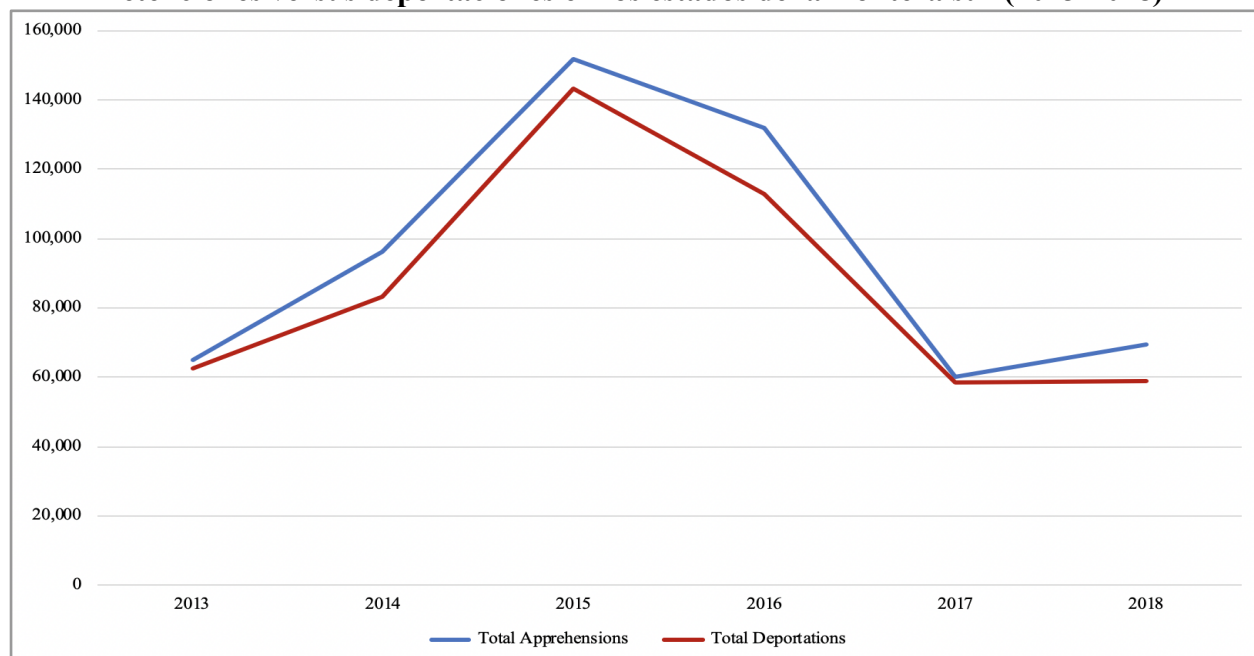
Apéndice 5: Detenciones & deportaciones

Figura 34
Detenciones por cada 100,000 migrantes (AF 2012-2018)



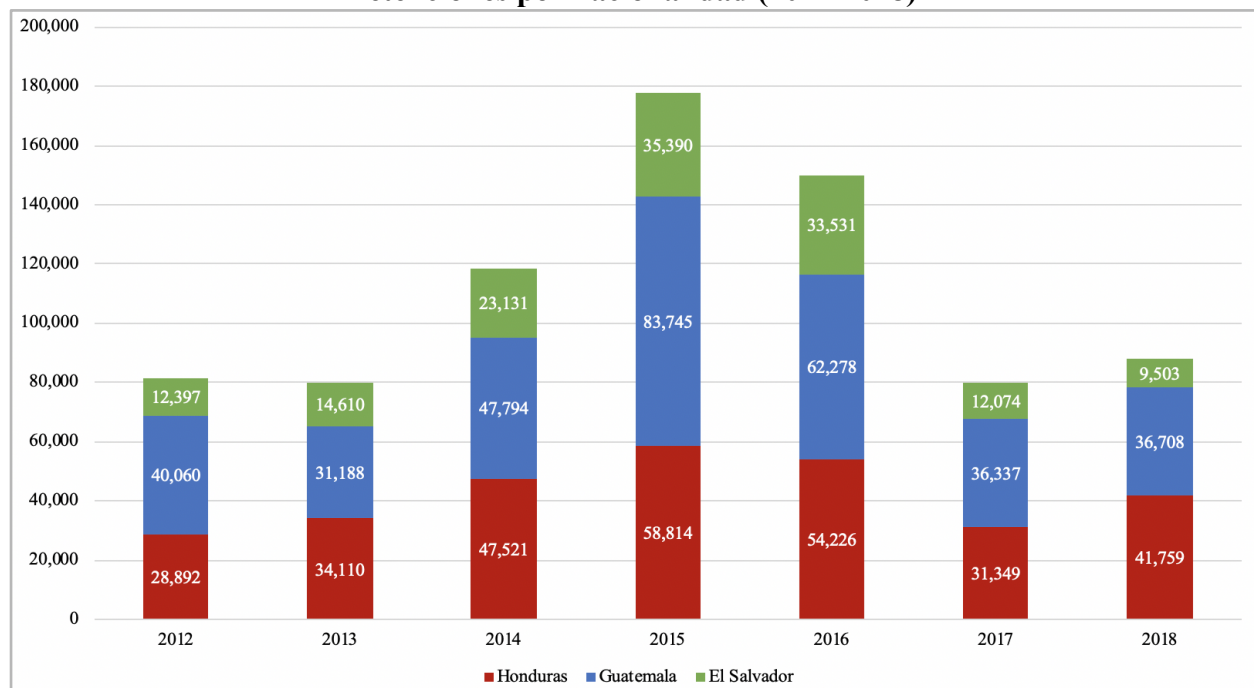
Fuente: SEGOB, Patrulla Fronteriza de los EE.UU.

Figura 35
Detenciones versus deportaciones en los estados de la frontera sur (2013-2018)



Fuente: SEGOB

Figura 36
Detenciones por nacionalidad (2012-2018)



Fuente: SEGOB

Apéndice 6: Rutas

Figura 37
Rutas a la frontera Estados Unidos-México



Fuente: Rutas de tren, principales carreteras, y COLEF

Apéndice 7: Responsables de crímenes contra migrantes

Figura 38
Porcentaje del total de crímenes cometidos por autoridades (2013-2017) ^{cexliv}

Año	Porcentaje de crímenes (%)
2013	18
2014	20.16
2015	41.51
2016	17.39
2017	25

Fuente: REDODEM

Figura 39
Autoridades responsables de los crímenes contra migrantes (%) (2013-2017)⁴⁷

Autoridad	2013^{ccxlv}	2014	2015^{ccxlv}	2016^{ccxlvii}	2017^{ccxlviii}
Ejército	4	0.71	1.73	1.30	1.92
Policía Federal	35	38.33	53.34	21.80	13.46
Agentes del INM	4	.	.	12.60	15.13
PGR	.	0.64	1.38	2.17	.
Policía Municipal	31	25.05	14.86	21.28	17.18
Marina	.	0.21	1.04	0.76	0.38
Otros	.	.	.	11.18	15.51
Policía Estatal	10	10.92	12.90	10.20	10.26
Seguridad Privada de Trenes	.	.	.	.	23.33
Autoridad Indeterminada	16	15.85	8.99	19.10	2.82
Policía Auxiliar de Veracruz	.	0.64	0.81	.	.

Fuente: REDODEM

⁴⁷ A “.” indica que los datos no se encontraban en los reportes.

Notas al Pie de Página

- ⁱ Manuel Ángel Castillo, “The Mexico-Guatemala Border: New Controls on Transborder Migrations in View of Recent Integration Schemes?” *Frontera Norte*, 15, 29, 2002.
- ⁱⁱ Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws,” Woodrow Wilson International Center for Scholars, March 2011, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/GONZALEZ%20%2526%20KOSLOWSKI.pdf>, page 3.
- ⁱⁱⁱ Ibid; Jürgen Buchenau, “Small Numbers, Great Impact: Mexico and Its Immigrants, 1821–1973,” *Journal of American Ethnic History*, 2001, <https://pdfs.semanticscholar.org/32a2/8841cb2d82a7e34a1d05f10d4e1d10317e87.pdf>, page 31.
- ^{iv} Ibid.
- ^v Ibid.
- ^{vi} Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws”; Michael J. Waller, “Mexico’s Glass House,” Center for Security Policy, January 13, 2009, <https://www.centerforsecuritypolicy.org/2009/01/13/mexicos-glass-house-2/>.
- ^{vii} Ibid.
- ^{viii} Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws.”
- ^{ix} Jürgen Buchenau, “Small Numbers, Great Impact: Mexico and Its Immigrants, 1821–1973.”
- ^x “Ley General de Población,” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1974, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo65308.html>.
- ^{xi} Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws.”
- ^{xii} “Timeline: Guatemala’s Brutal Civil War,” *PBS NewsHour*, March 7, 2011, https://www.pbs.org/newshour/health/latin_america-jan-june11-timeline_03-07.
- ^{xiii} Susanne Jonas, “Guatemalan Migration in Times of Civil War and Post-War Challenges,” Migration Policy Institute, March 27, 2013; Diana Goldberg, “From Refugee to Citizen: a Guatemalan in Mexico,” United Nations High Commissioner for Refugees, November 29, 2001, <https://www.unhcr.org/news/latest/2001/11/3c064aab4/refugee-citizen-guatemalan-mexico.html>; Luis Ortiz Monasterio, “Guatemalan Refugees in Mexico: A Happy Ending,” Organization of American States, 2005, <https://www.oecd.org/dev/pgd/43082688.pdf>.
- ^{xiv} Sarah Gammage, “El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues,” Migration Policy Institute, July 2007, <https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-despite-end-civil-war-emigration-continues>.
- ^{xv} Raymond Bonner, “Time for a US apology to El Salvador,” *The Nation*, April 2016, <https://www.thenation.com/article/time-for-a-us-apology-to-el-salvador/>.
- ^{xvi} Susan Gzesh, “Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era,” Migration Policy Institute, April 1, 2006, <https://www.migrationpolicy.org/article/central-americans-and-asylum-policy-reagan-era>.
- ^{xvii} “Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación,” Secretaría de Gobernación, October 1993, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794257&fecha=19/10/1993.
- ^{xviii} Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws.”
- ^{xix} Paulina Villegas, “In a Mexico ‘Tired of Violence,’ Zapatista Rebels Venture into Politics,” *The New York Times*, August 26, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/26/world/americas/mexico-zapatista-subcommander-marcos.html>.
- ^{xx} Paulina Villegas, “In a Mexico ‘Tired of Violence,’ Zapatista Rebels Venture into Politics,” *The New York Times*, August 26, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/26/world/americas/mexico-zapatista-subcommander-marcos.html>.
- ^{xxi} Lynn Stephen, “The Construction of Indigenous Suspects: Militarization and the Gendered and Ethnic Dynamics of Human Rights Abuses in Southern Mexico,” *American Ethnologist* 26, no. 4, 1999, <http://www.jstor.org/stable/647233>, pages 822–42.
- ^{xxii} Ibid.
- ^{xxiii} “Temporary Protected Status for Honduras,” CLINIC, accedido el 9 de octubre, 2018, <https://cliniclegal.org/resources/temporary-protected-status-honduras>.
- ^{xxiv} Nick Miroff, “Trump Administration Ends Protections for 50,000 Hondurans Living in U.S. since 1999,” *Washington Post*, May 4, 2018, <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-administration->

[will-end-protections-for-50000-hondurans-living-in-us-since-1999/2018/05/04/c05c7676-4fc1-11e8-b966-bfb0da2dad62_story.html](https://www.will-end-protections-for-50000-hondurans-living-in-us-since-1999/2018/05/04/c05c7676-4fc1-11e8-b966-bfb0da2dad62_story.html).

^{xxv} “Mitch’s Migrants,” *Newsweek*, February 1999, <https://www.newsweek.com/mitchs-migrants-169232>.

^{xxvi} Francisco Alba, “Mexico: the New Migration Narrative,” Migration Policy Institute, April 24, 2013, <https://www.migrationpolicy.org/article/mexico-new-migration-narrative>.

^{xxvii} Stephanie Leutert, in-class discussion, “Apprehensions of Central Americans (2001-2017),” Lyndon B. Johnson School of Public Affairs at the University of Texas at Austin, August 31, 2018. Data comes from U.S. Border Patrol via a FOIA request and SEGOB data.

^{xxviii} Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws”; Francisco Alba, “Mexico: The New Migration Narrative,” Migration Policy Institute, April 24, 2013, <https://www.migrationpolicy.org/article/mexico-new-migration-narrative>.

^{xxix} Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws.”

^{xxx} Laura González-Murphy and Rey Koslowski, “Understanding Mexico’s Changing Migration Laws.”

^{xxxi} Alex Nowrasteh, “Mexican Immigration Policy Lowers the Cost of Central American Migration to the US,” CATO Institute, July 17, 2014, <https://www.cato.org/blog/mexican-immigration-policy-lowers-cost-central-american-migration-us>; Tracy Wilkinson, “Mexico law aims to reduce risks to migrants passing through,” *L.A. Times*, May 28, 2011, <https://www.latimes.com/world/la-xpm-2011-may-28-la-fg-mexico-migrants-20110528-story.html>; Francisco Alba, “Mexico: The New Migration Narrative.”

^{xxxii} Model from: Stephanie Leutert and Sarah Spalding, “How Many Central Americans Are Traveling North?” *Lawfare Blog*, March 14, 2019, <https://www.lawfareblog.com/how-many-central-americans-are-traveling-north>.

^{xxxiii} Stephanie Leutert, “Why Are So Many Migrants Leaving Guatemala? A Crisis in the Coffee Industry Is One Reason,” *Time Magazine*, July 2018, <http://time.com/5346110/guatemala-coffee-escape-migration/>.

^{xxxiv} Jorge Alejandro Medellín, “Depende PGR de EU en lucha contra el narco,” *El Universal*, accessed el 24 de septiembre de 2000, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/2830.html>.

^{xxxv} “Quinto Informe de Gobierno” Presidencia de la República, September 1, 1999, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html>, page 25; “Sexto Informe de Gobierno” Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2000, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html>, page 65.

^{xxxvi} Manuel Ángel Castillo García and Gilberto Castañeda Sandoval, “Evaluación de La Política Migratoria Hacia La Frontera Sur de México (2001-2006),” Grupo Guatemala-México, Migración y Desarrollo, 2008, <https://mexico-guatemala.colmex.mx/assets/documentos/evaluacion-politica-migratoria-2001-1006.pdf?1533326959>, pages 43-44; Luis Alfredo Arriola Vega, “Policy Adrift: Mexico’s Southern Border Program,” Baker Institute for Public Policy, June 2017, <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/fa7ac127/MEX-pub-FronteraSur-062317.pdf>, page 7.

^{xxxvii} “Sexto Informe de Gobierno,” Presidencia de la República, page 65.

^{xxxviii} “Sexto Informe de Gobierno” Presidencia de la República, page 65.

^{xxxix} “Sexto Informe de Gobierno,” Presidencia de la República, page 29.

^{xl} “Quinto Informe de Gobierno” Presidencia de la República, page 25; “Sexto Informe de Gobierno” Presidencia de la República, page 65.

^{xli} Jorge Alejandro Medellín, “Depende PGR de EU en lucha contra el narco,” *El Universal*, 24 de septiembre, 2000, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/2830.html>.

^{xlii} Gustavo Castillo García, “Se Reforzará La Operación Sellamiento: PGR,” *Jornada*, 25 de noviembre, 2001, <http://www.jornada.com.mx/2001/11/25/031n1pol.html>.

^{xliii} “Quinto Informe de Gobierno”, Presidencia de la República, page 25, 69-70.

^{xliv} “Sixth government report [state of the union],” Presidencia de la República, page 65.

^{xl} Gustavo Castillo García, “Se Reforzará La Operación Sellamiento: PGR,” *Jornada*, November 25, 2001, <http://www.jornada.com.mx/2001/11/25/031n1pol.html>.

^{xlvi} Carol L Girón Solórzano, “La Frontera Guatemala-México: Un Intento Por Reconocer Sus Múltiples Dinámicas,” *Fronteras: Rupturas y Convergencias* (Quito, Ecuador: bepress, 2013), www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52332.pdf, page 160, 161.

^{xlvi} Manuel Ángel Castillo García and Gilberto Castañeda Sandoval, “Evaluación de La Política Migratoria Hacia La Frontera Sur de México (2001-2006),” Grupo Guatemala-México, Migración y Desarrollo, 2008, <https://mexico-guatemala.colmex.mx/assets/documentos/evaluacion-politica-migratoria-2001-1006.pdf?1533326959>, 54.

^{xlvi} Ibid, page 43, 44.

^{xlvi} Carol L Girón Solórzano, “La Frontera Guatemala-México: Un Intento Por Reconocer Sus Múltiples Dinámicas,” *Fronteras: Rupturas y Convergencias* (Quito, Ecuador: bepress, 2013), page 161, 162. www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52332.pdf; Luis Alfredo Arriola Vega, “Policy Adrift: Mexico’s Southern Border Program,” page 7.

-
- ⁱ Grayson W., George. "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?" Center for Immigration Studies, July 1, 2002, <https://cis.org/Mexicos-Forgotten-Southern-Border>; Sandra E. Herrera Ruiz, "Migración En Guatemala: Un Enfoque Periodístico," Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010, <http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/puieg/4AnálisisPeriodístico.pdf>, page 9.
- ⁱⁱ Manuel Ángel Castillo García and Gilberto Castañeda Sandoval, "Evaluación de La Política Migratoria Hacia La Frontera Sur de México (2001-2006)," Grupo Guatemala-México, Migración y Desarrollo, 2008, <https://mexico-guatemala.colmex.mx/assets/documentos/evaluacion-politica-migratoria-2001-1006.pdf?1533326959>, page 64.
- ⁱⁱⁱ Sandra E. Herrera Ruiz, "Migración En Guatemala: Un Enfoque Periodístico," Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010, <http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/puieg/4AnálisisPeriodístico.pdf>, page 9.
- ⁱⁱⁱⁱ George W. Grayson, "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?" Center for Immigration Studies, July 1, 2002, <https://cis.org/Mexicos-Forgotten-Southern-Border>.
- ^{liv} Velia Jaramillo, "Mexico's 'Southern Plan': The Facts," *World Press Review* 48, 9, September 2001, <https://www.worldpress.org/0901feature22.htm>.
- ^{lv} George W. Grayson, "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?"
- ^{lvi} Dan Murphy, "Mexico Tightens Own Southern Border," *Christian Science Monitor*, August 24, 2001, <https://www.csmonitor.com/2001/0824/p1s3-woam.html>.
- ^{lvii} George W. Grayson, "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?"
- ^{lviii} Sandra E. Herrera Ruiz, "Migración En Guatemala: Un Enfoque Periodístico," page 9; Luis Alfredo Arriola Vega, "Policy Adrift: Mexico's Southern Border Program," page 7; Dan Murphy, "Mexico Tightens Own Southern Border," *Christian Science Monitor*, August 24, 2001, <https://www.csmonitor.com/2001/0824/p1s3-woam.html>.
- ^{lix} Sandra E. Herrera Ruiz, "Migración En Guatemala: Un Enfoque Periodístico," page 9; Dan Murphy, "Mexico Tightens Own Southern Border."
- ^{lx} Luis Alfredo Arriola Vega, "Policy Adrift: Mexico's Southern Border Program," page 7; Yolanda Silva Quiroz, "Reflexiones En Torno Al Control Migratorio y Los Derechos Humanos En México," *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 8, no. 5, June 2015, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/25630/129701/file/Rev.-%20Leg.-num-15.pdf/>, page 48.
- ^{lxi} Yolanda Silva Quiroz, "Reflexiones En Torno Al Control Migratorio y Los Derechos Humanos En México," *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 8, 5, June 2015, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/25630/129701/file/Rev.-%20Leg.-num-15.pdf/>, page 48.
- ^{lxii} Carol L Girón Solórzano, "La Frontera Guatemala-México: Un Intento Por Reconocer Sus Múltiples Dinámicas," page 161, 162. www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52332.pdf; Luis Alfredo Arriola Vega, "Policy Adrift: Mexico's Southern Border Program," page 7.
- ^{lxiii} Carol L Girón Solórzano, "La Frontera Guatemala-México: Un Intento Por Reconocer Sus Múltiples Dinámicas," page 161, 162.
- ^{lxiv} Carol L Girón Solórzano, "La Frontera Guatemala-México: Un Intento Por Reconocer Sus Múltiples Dinámicas," page 161, 162; Velia Jaramillo, "Mexico's 'Southern Plan': The Facts."; Rebecca Galemba, "Mexico's Border (In)Security," *The Postcolonialist* 2, no. 2, December 2014, <http://postcolonialist.com/academic-dispatches/mexicos-border-insecurity/>; Dan Murphy, "Mexico Tightens Own Southern Border."
- ^{lxv} Grayson W., George. "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?"
- ^{lxvi} Yolanda Silva Quiroz, "Reflexiones En Torno Al Control Migratorio y Los Derechos Humanos En México," page 48; Carol L Girón Solórzano, "La Frontera Guatemala-México: Un Intento Por Reconocer Sus Múltiples Dinámicas," page 161, 162; Luis Alfredo Arriola Vega, "Policy Adrift: Mexico's Southern Border Program," page 7; Dan Murphy, "Mexico Tightens Own Southern Border."
- ^{lxvii} Manuel Ángel Castillo García and Gilberto Castañeda Sandoval, "Evaluación de La Política Migratoria Hacia La Frontera Sur de México (2001-2006)," page 65.
- ^{lxviii} Ibid.
- ^{lxix} Ibid.
- ^{lxx} "Informe V Reunión Interparlamentaria México-Guatemala," Senado de la República, August 2013, http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_alyc/docs/Interparla5_guatemala.pdf.
- ^{lxxi} Manuel Ángel Castillo García and Gilberto Castañeda Sandoval, "Evaluación de La Política Migratoria Hacia La Frontera Sur de México (2001-2006)," page 65.

-
- ^{lxxii} “Segundo Informe de Gobierno: 1.9 Seguridad Fronteriza,” Presidencia de la República, July 2008, http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/segundo/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M48-51.pdf.
- ^{lxxiii} “Se realice la XVI reunion tecnica del GANSEG,” Gobierno de la República de Guatemala, April 2016, <http://mingob.gob.gt/se-realiza-la-xvi-reunion-tecnica-del-ganseg/>.
- ^{lxxiv} “Detienen INM, Policía Federal y Fiscalía General de Chiapas a salvadoreño buscado por autoridades de su país,” Policía Federal, May 2018, <https://www.gob.mx/policiafederal/prensa/detienen-inm-policia-federal-y-fiscalia-general-de-chiapas-a-salvadoreno-buscado-por-autoridades-de-su-pais>.
- ^{lxxv} Fabiola Martínez and Gustavo Castillo, “La Jornada: Anuncian puntos de control en la frontera sur para acciones precisas contra criminales,” *La Jornada*, March 25, 2014, <https://www.jornada.com.mx/2014/03/25/politica/013n1pol>.
- ^{lxxvi} Ibid.
- ^{lxxvii} Bill Gertz, “Obama Administration Considers Plan to Bolster Mexico’s Southern Border,” *Washington Free Beacon* (blog), August 22, 2013, <https://freebeacon.com/national-security/obama-administration-considers-plan-to-bolster-mexicos-southern-border/>.
- ^{lxxviii} Fabiola Martínez and Gustavo Castillo, “La Jornada: Anuncian puntos de control en la frontera sur para acciones precisas contra criminales.”
- ^{lxxix} “Counselor of the Department of State, Ambassador Thomas A. Shannon Testimony,” Senate Appropriations Committee, July 10, 2014, <https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/hearings/Shannon%20Testimony%207%2010%2014.pdf>.
- ^{lxxx} “Mexico’s Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America,” Washington Office on Latin America, June 2014, <https://www.wola.org/files/mxgt/report/>.
- ^{lxxxi} Ibid.
- ^{lxxxii} Ibid.
- ^{lxxxiii} “Mexico’s Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America.”
- ^{lxxxiv} “Presidential Memorandum: Response to the Influx of Unaccompanied Alien Children Across the Southwest Border,” White House, June 2, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/02/presidential-memorandum-response-influx-unaccompanied-alien-children-acr>.
- ^{lxxxv} “Letter from the President: Efforts to Address the Humanitarian Situation in the Rio Grande Valley Areas of Our Nation’s Southwest Border,” White House, June 30, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/30/letter-president-efforts-address-humanitarian-situation-rio-grande-valle>.
- ^{lxxxvi} Ibid; “Central America Presses Biden on Migrant Rights as U.S. Vows Aid,” *Reuters*, June 20, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-children-guatemala-idUSKBN0EV0C920140620>.
- ^{lxxxvii} “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la puesta en marcha del Programa Frontera Sur,” Presidencia de la República, July 7, 2014, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-enrique-pena-nieto-durante-la-puesta-en-marcha-del-programa-frontera-sur>.
- ^{lxxxviii} “Programa Frontera Sur,” Presidencia de la República, July 7, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=trJtxwFYZYU>.
- ^{lxxxix} Former high ranking U.S. government official, phone interview, Austin, November 15, 2018.
- ^{xc} “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la puesta en marcha del Programa Frontera Sur,” “Mexico’s Southern Border Strategy: Programa Frontera Sur, Woodrow Wilson Center, Mexico Institute,” July 2014, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Mexico_Southern_Border_Strategy.pdf.
- ^{xci} Luis Alfredo Arriola Vega, “Issue Brief: Mexico’s Not-So-Comprehensive Southern Border Plan,” Baker Institute for Public Policy.
- ^{xcii} Transparency Request: 0400400000319, CAIMFS.
- ^{xciii} Programa Frontera Sur,” Presidencia de la República.
- ^{xciv} Ibid.
- ^{xcv} Luis Alfredo Arriola Vega, “Policy Adrift: Mexico’s Southern Border Program.”
- ^{x cvi} Luis Alfredo Arriola Vega, “Issue Brief: Mexico’s Not-So-Comprehensive Southern Border Plan,” Baker Institute for Public Policy, August 2015, https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/329273a1/BI-Brief-080516-MEX_Border.pdf.
- ^{x cvii} “Coordinación Para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur: Informe de Actividades: Julio 2014-Julio 2015,” Secretaría de Gobernación, <https://www.wola.org/sites/default/files/MX/WOLAFUNDAR/CAIMFS%20%20Informe%20de%20Actividades%20JULIO%202014%20A%20JULIO%202015%20%20.pdf>.

^{xviii} “Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur,” Secretaría de Gobernación, July 8, 2014, dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014; Martha Pskowski, “¿Quién Paga Las Deportaciones?” *Revista Cambio* (blog), April 24, 2017, <https://www.revistacambio.com.mx/nacion/quien-paga-las-deportaciones/>.

^{xix} Transparency Request: 0411100016619, INM.

^c “Coordinación Para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur: Informe de Actividades Julio 2014-Julio 2015.” Secretaría de Gobernación.

^{ci} Ibid.

^{cii} Ibid.

^{ciii} Ibid.

^{civ} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Mexico’s Southern Border,” Washington Office on Latin America, June 2017, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/WOLA_Mexicos-Southern-Border-2017.pdf, page 7.

^{cv} “Full Committee: Review of the President’s Emergency Supplemental Request,” U.S. Senate Committee on Appropriations, <https://www.appropriations.senate.gov/hearings/full-committee-review-of-the-presidents-emergency-supplemental-request>.

^{cvi} Ibid.

^{cvi} “Counselor of the Department of State, Ambassador Thomas A. Shannon Testimony,” U.S. Senate Appropriations Committee, July 10, 2014, <https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/hearings/Shannon%20Testimony%207%2010%2014.pdf>.

^{cvi} Clare Ribando Seelke, “Mexico: Background and U.S. Relations,” Congressional Research Service, October 2, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf>.

^{cix} Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond,” Congressional Research Service, June 29, 2017, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>.

^{cx} Clare Ribando Seelke, “Mexico: Background and U.S. Relations,” page 25.

^{cxi} Ibid; Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond.”

^{cxi} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” Washington Office on Latin America, November 2015, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico%27s_Southern_Border_Nov2015.pdf, page 17.

^{cxi} “Mexico’s Immigration Control Efforts,” Congressional Research Service, January 3, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10215.pdf>.

^{cxi} Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond.”

^{cxi} “U.S. Support and Assistance for Interdictions, Interceptions and Border Security Measures in Mexico, Honduras, and Guatemala Undermine Access to International Protection,” Jesuit Conference of the United States and The Washington Office on Latin America, October 2014, https://www.aclu.org/files/assets/iachr_-_human_rights_situation_of_migrant_and_refugee_children_and_families_in_the_united_states-v2.pdf#page=111.

^{cxi} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Mexico’s Southern Border,” page 9, 10; Clare Ribando Seelke, “Mexico: Background and U.S. Relations,” page 25.

^{cxi} José Knippen, Clay Boggs, and Maureen Meyer, “An Uncertain Path: Justice for Crimes and Human Rights Violations against Migrants and Refugees in Mexico,” Washington Office on Latin America, November 2015, https://www.wola.org/sites/default/files/An%20Uncertain%20Path_Nov2015.pdf, page 16.

^{cxi} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Mexico’s Southern Border,” page 10.

^{cxi} Transparency Request: 0410000004219, CISEN.

^{cxi} Transparency Request: 0400400000319, CAIMFS.

^{cxi} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” Washington Office on Latin America, November 2015, https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico%27s_Southern_Border_Nov2015.pdf, page 9; “Tercer Informe de Gobierno 2014-2015,” Presidencia de la República, August 2015, http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_PDF_270815.pdf, page 19; Mathieu Tourliere, “Ejército mexicano, artífice de la contención migratoria en la frontera sur,” *Proceso*, February 18, 2017, <https://www.proceso.com.mx/474932/ejercito-mexicano-artifice-la-contencion-migratoria-en-la-frontera-sur>; Katia Torres, “Reordenar Frontera Sur Tardará 3 Sexenios,” *El Universal*, August 11, 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/08/11/reordenar-frontera-sur-tardara-3-sexenios>;

David Vicinteño, “Inicia funciones la coordinación para migrantes en frontera sur,” *Excelsior*, July 8, 2014, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/08/969708>.

^{cxxii} Transparency Request: 0400400000319, CAIMFS.

^{cxxiii} Transparency Request: 0411100016619, INM,

^{cxxiv} Ibid.

^{cxxv} Stephanie Nolen, “The Costly Border Plan Mexico Won’t Discuss,” *The Globe and Mail*, June 10, 2016, <https://www.theglobeandmail.com/news/world/the-costly-border-mexico-wont-discuss-migration/article30397720/>; Stephanie Leutert, “Dispatches from Mexico’s Southern Border: First in a Series,” *Lawfare Blog*, July 18, 2018, <https://www.lawfareblog.com/dispatches-mexicos-southern-border-first-series>.

^{cxxvi} Claire Ribando Seelke, “Mexico’s Recent Immigration Enforcement Efforts,” Congressional Research Service, March 21, 2016, <https://assets.documentcloud.org/documents/2842650/CRS-Report-US-Assistance-Mexico-Southern-Border.pdf>.

^{cxxvii} Alicia Marie Danze, “Migration in the Margins: A Feminist Geopolitical Study of Mexico’s Southern Border,” University of Texas at Austin, 2017, <https://doi.org/10.15781/T2Q815798>, page 59.

^{cxxviii} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith. “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” page 12, 13.

^{cxxix} Ibid. 11; “Tercer Informe de Gobierno 2014-2015,” Presidencia de la República, August 2015, http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_PDF_270815.pdf, page 63, 64.

^{cxix} Ibid.

^{cxixi} Ibid.

^{cxixii} Isacson, Adam, Maureen Meyer, and Hannah Smith. “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” 12.

^{cxixiii} Transparency Request: 0411100008819, SEGOB.

^{cxixiv} Ibid.

^{cxixv} Ibid.

^{cxixvi} Ibid.

^{cxixvii} Ibid.

^{cxixviii} “Ley de Migración,” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, <https://cis.org/sites/cis.org/files/Ley-de-Migracion.pdf>.

^{cxixix} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith. “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” page 6; Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Mexico’s Southern Border,” page 10.

^{cxli} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith. “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” page 6; Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Mexico’s Southern Border,” page 10; Peter Chalk, “Mexico’s New Strategy to Combat Drug Cartels: Evaluating the National Gendarmerie,” *Combating Terrorism Center at West Point Sentinel* 6, no. 5, May 2013, <https://ctc.usma.edu/mexicos-new-strategy-to-combat-drug-cartels-evaluating-the-national-gendarmerie/>; “U.S. Support and Assistance for Interdictions, Interceptions and Border Security Measures in Mexico, Honduras, and Guatemala Undermine Access to International Protection,” Jesuit Conference of the United States and the Washington Office on Latin America.

^{cxli} “Dirección General de Control y Verificación Migratoria,” Powerpoint presentation, Instituto Nacional de Migración, December 2012.

^{cxlii} “Ley de Migración,” Art. 97.

^{cxliii} Ibid, Art. 92.

^{cxliv} Transparency Request: 041110016397, INM; “Número de revisiones migratorias: datos abiertos,” Instituto Nacional de Migración, accessed April, 3, 2019, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/instituto-nacional-de-migracion/resource/57cdd2dc-3f1f-40d8-ab8c-d38693d0807d>.

^{cxlv} Transparency Request: 041110016397, INM.

^{cxlvi} “Número de revisiones migratorias: datos abiertos,” Instituto Nacional de Migración.

^{cxlvii} Transparency Request: 041110016397, INM; Ibid.

^{cxlviii} “Justificación de la Elaboración de la Versión Pública Del “Convenio de Colaboración Para Brindar Apoyo En El Control, Verificación, Vigilancia, Revisión y Traslado de Migrantes, Así Como Resguardo Perimetral de Estaciones Migratorias, Con Su Anexo Único, Celebrado Por La Policía Federal y El Instituto Nacional de Migración,” Instituto Nacional de Migración and the Policía Federal, April 30, 2015, <https://www.wola.org/sites/default/files/MX/WOLAFUNDAR/Convenio%20PF%20INM.pdf>.

^{cxlix} Transparency Request: 041110016397, INM.

^{cl} Transparency Request: 0411100010218, INM.

-
- ^{cli} Jorge Armando Ríos Treviño, immigration attorney specialized in refugee law, phone interview, Austin, April 29, 2019.
- ^{clii} “Coordinación Para La Atención Integral de La Migración En La Frontera Sur: Informe de Actividades Julio 2014-Julio 2015,” Secretaría de Gobernación, page 24.
- ^{cliii} Ibid.
- ^{cliv} “Mexico’s Southern Border: Security, Violence and Migration in the Trump Era,” International Crisis Group, May 9, 2018, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/66-mexicos-southern-border-security-violence-and-migration-trump-era>.
- ^{clv} Luis Alfredo Arriola Vega, “Policy Adrift: Mexico’s Southern Border Program,” page 13.
- ^{clvi} Joseph Sorrentino, “How the U.S. ‘Solved’ the Central American Migrant Crisis,” *In These Times*, May 12, 2015, <http://inthesetimes.com/article/17916/how-the-u.s.-solved-the-central-american-migrant-crisis>; Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” page 6; Adam Isacson, Adam, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Mexico’s Southern Border,” page 7; Transparency Request: 00438619, INM.
- ^{clvii} Stephanie Leutert and Caitlyn Yates, “Migrant Smuggling Along Mexico’s Highway System,” Robert Strauss Center for International Security and Law, November 2017, http://www.strausscenter.org/images/pdf/MSI/MSI_Migrant_Report.pdf.
- ^{clviii} Clare Ribando Seelke, “Mexico: Background and U.S. Relations”; Joseph Sorrentino, “How the U.S. ‘Solved’ the Central American Migrant Crisis”; Gabriela Díaz Prieto, “Operativos móviles de revisión migratoria en las carreteras de México: Una práctica discriminatoria e ilegal,” *El Colegio de la Frontera Norte*, 2016, <http://unviajesinrastreros.imumi.org/wp/wp-content/uploads/2016/08/Operativos-de-revision-migratoria-en-carreteras.pdf>, page 4.
- ^{clix} Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” page 22.
- ^{clx} Ibid.
- ^{clxi} “Migration Through Mexico: A Humanitarian Emergency,” Washington Office on Latin America, accessed October 23, 2018, https://www.wola.org/maps/1602_border/full-screen.html; Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” page 24.
- ^{clxii} Stephanie Leutert and Caitlyn Yates, “Migrant Smuggling Along Mexico’s Highway System.”
- ^{clxiii} “Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur,” Colegio de la Frontera Norte, accessed March 20, 2019.
- ^{clxiv} Ibid.
- ^{clxv} Ibid.
- ^{clxvi} Rodrigo Soberanes Santín, “El Programa Frontera Sur, Según Los Coyotes,” *En el Camino* (blog), June 16, 2015, <https://enelcamino.piedepagina.mx/ruta/el-plan-frontera-sur-segun-los-coyotes/>.
- ^{clxvii} “Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur,” Colegio de la Frontera Norte.
- ^{clxviii} Maureen Meyer, “Migrants in Transit Face Crimes and Human Rights Abuses,” Washington Office on Latin America, November 2016, <https://www.wola.org/analysis/migrants-transit-face-crimes-human-rights-abuses-mexican-government-prioritizes-detention-deportation-protection/>; “Programa Frontera Sur: The Mexican Government’s Faulty Immigration Policy,” Council on Hemispheric Affairs, October 26, 2016, <http://www.coha.org/programa-frontera-sur-the-mexican-governments-faulty-immigration-policy/>; “Mexico’s Southern Border: Security, Violence, and Migration in the Trump Era,” International Crisis Group.
- ^{clxix} Ximena Suárez, Andrés Díaz, José Knippen, and Maureen Meyer, “Access to Justice for Migrants in Mexico: A Right that Exists Only in the Books,” Washington Office on Latin America, July 2017, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Access-to-Justice-for-Migrants_July-2017.pdf, page 3.; “Programa Frontera Sur: The Mexican Government’s Faulty Immigration Policy,” Council on Hemispheric Affairs.
- ^{clxx} Manu Ureste, “Programa Frontera Sur prometía proteger a migrantes; un año después, robos se disparan 81% en estados del sur,” *Animal Político*, July 7, 2015, <https://www.animalpolitico.com/2015/07/plan-frontera-sur-prometia-protger-a-migrantes-un-ano-despues-robos-se-disparan-81-en-estados-del-sur/>.
- ^{clxxi} “El Estado Indolente: recuentos de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México,” Red de Documentación de la Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2017, https://drive.google.com/file/d/1fiSF_oZRYh98Fa519_wCsTFsNZIV5xri/view, page 49.
- ^{clxxii} Ibid.

clxxiii “Migración En Tránsito Por México: Rostro de Una Crisis Humanitaria Internacional,” Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2015, https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2018/07/Informe_redodem_2015.pdf, page 66.

clxxiv Transparency Request: 3510000020019, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

clxxv Transparency Request: 3510000020019, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

clxxvi Ximena Suárez, Andrés Díaz, José Knippen, and Maureen Meyer, “Access to Justice for Migrants in Mexico: A Right that Exists Only in the Books,” page 7.

clxxvii Stephanie Leutert, “Trump Has It Backward: Many Migrants Are Victims of Crime,” *New York Times*, September 18, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/18/opinion/trump-has-it-backward-many-migrants-are-victims-of-crime.html>; Ximena Suárez, Andrés Díaz, José Knippen, and Maureen Meyer, “Access to Justice for Migrants in Mexico: A Right that Exists Only in the Books.”

clxxviii Ximena Suárez, Andrés Díaz, José Knippen, and Maureen Meyer, “Access to Justice for Migrants in Mexico: A Right that Exists Only in the Books,” page 13.

clxxix “Sexto Informe de Labores 2017-2018,” Secretaría de Gobernación, September 1, 2018, page 138.

clxxx Nayar López Castellanos, “Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI,” La Biblioteca, 2018, http://www.la biblioteca.com.mx/uploads/2/4/2/0/24200267/procesos_051018.pdf.

clxxxi Transparency Request 0400400000819, SEGOB.

clxxxii Transparency Request 0411100016619, INM.

clxxxiii Transparency Request 0400400000319, SEGOB.

clxxxiv “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, May 4, 2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

clxxxv Transparency Request: 0400400000319, CAIMFS.

clxxxvi Ibid; “Sexto Informe de Labores 2017-2018,” Secretaría de Gobernación, page 138.

clxxxvii Transparency Request: 0411100016619, INM.

clxxxviii Ibid.

clxxxix Ibid.

cxc “Tercer Informe de Gobierno 2014-2015,” Presidencia de la República, August 2015, http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_PDF_270815.pdf, page 63, 64.

cxci SEGOB, Transparency request: 0411100008819.

cxcii Ibid.

cxcihi Transparency Request: 041110016397, INM; “Número de revisiones migratorias. Datos Abiertos, Instituto Nacional de Migración.

cxciiv Transparency Request: 041110016397, INM; “Número de revisiones migratorias. Datos Abiertos, Instituto Nacional de Migración.

cxci v Transparency Request: 0411100010218, INM.

cxci vi Mathieu Tourliere, “Ejército mexicano, artífice de la contención migratoria en la frontera sur,” *Proceso*, February 18, 2017, <https://www.proceso.com.mx/474932/ejercito-mexicano-artifice-la-contencion-migratoria-en-la-frontera-sur>.

cxci vii Jorge Armando Ríos Treviño, immigration attorney specialized in refugee law, phone interview, Austin, April 29, 2019.

cxci viii Transparency Request: 00278519, Veracruz Secretaría de Seguridad Pública; Transparency Request: 00278419, Veracruz Instituto de la Policía Auxiliar y Protección Patrimonial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Transparency Request: 00278319, Veracruz Fiscalía General del Estado de Veracruz; Transparency Request: 00278219, Veracruz Secretaría de Protección Civil; Transparency Request: 00096719, Oaxaca Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción; Transparency Request: 00096619, Oaxaca Secretaría de Seguridad Pública; Transparency Request: 00096519, Oaxaca Gubernatura; Transparency Request: 00096419, Oaxaca Coordinación Estatal de Protección Civil; Transparency Request: 00096219, Oaxaca Consejería Jurídica del Gobierno del Estado; Transparency Request: 00096119, Oaxaca Fiscalía General del Estado de Oaxaca; Transparency Request: 00131719, Chiapas Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Transparency Request: 00131619, Chiapas Oficina del Gobernador; Transparency Request: 00131519, Chiapas Instituto de Formación Policial; Transparency Request: 00131419, Chiapas Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Publica; Transparency Request: 00438319, Tabasco Instituto De Protección Civil del Estado de Tabasco; Transparency Request: 00438619, Tabasco Secretaría de Seguridad Pública; Transparency Request: 00438319, Tabasco Instituto De Protección Civil del Estado de Tabasco; Transparency Request: 00438719, Tabasco Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Publica; Transparency Request: 0000700054719, SEDENA.

-
- cxix Luis Alfredo Arriola Vega, "Policy Adrift: Mexico's Southern Border Program," page 13.
- cc Transparency Request: 0027841, Instituto de la Policía Auxiliar y Protección Patrimonial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Transparency Request: 00278519, Secretaría de Protección Civil para El Estado de Veracruz, Transparency Request: 00278219.; Secretaría de Seguridad Pública para El Estado de Veracruz.
- cci Violeta Santiago, "En Veracruz, 500 migrantes viven redada de horror," *Aristegui Noticias*, September 11, 2018, <https://aristeginoticias.com/1109/mexico/en-veracruz-500-migrantes-viven-redada-de-horror/>; Gabriela Rivera, "Migración detiene, tortura y mata a migrantes centroamericanos en Veracruz," *Breaking*, September 12, 2018, <https://breaking.com.mx/2018/09/migracion-detiene-tortura-y-mata-a-migrantes-centroamericanos-en-veracruz/>; Jair Avalos, "Migrantes fueron Agredidos al Sur de Veracruz; esperen ayuda," *Eje Central*, September 10, 2018, <http://www.ejecentral.com.mx/migrantes-fueron-agredidos-al-sur-de-veracruz-esperan-ayuda/>.
- ccii Model from: Stephanie Leutert and Sarah Spalding, "How Many Central Americans Are Traveling North?"
- cciii "Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur," Colegio de la Frontera Norte.
- cciv Stephanie Leutert and Caitlin Yates, "Migrant Smuggling Along Mexico's Highway System."
- ccv "Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur," Colegio de la Frontera Norte.
- ccvi Ibid.
- ccvii Ibid.
- ccviii "Impact of Securitization on Central American Migrants," Robert Strauss Center for International Security and Law, June 2018, http://www.strausscenter.org/images/pdf/MSI/MSI_2017-2018_MigrantsPRP.pdf, page 16; "Mexico's Southern Border: Security, Violence, and Migration in the Trump Era," International Crisis Group.
- ccix "El Estado Indolente: recuentos de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México," Red de Documentación de la Organizaciones Defensoras de Migrantes.
- ccx Transparency Request: 3510000020019, CNDH.
- ccxi Laura V. González-Murphy and Rey Koslowski, "Understanding Mexico's Changing Immigration Laws."
- ccxii "Ley de Migración."
- ccxiii "¿Eres guatemalteco o beliceño y deseas trabajar en México?" Instituto Nacional de Migración, accessed May 28, 2019, <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/eres-guatemalteco-o-beliceño-y-deseas-trabajar-en-mexico>.
- ccxiv "Estos son los estados donde hay más desempleo en México," *Animal Politico*, November 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/11/estados-mexico-desempleo-inegi/>.
- ccxv Jeff Ernst and Kirk Semple, "Mexico Moves to Encourage Caravan Migrants to Stay and Work," *New York Times*, January 2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/25/world/americas/migrant-caravan-honduras-mexico.html>.
- ccxvi "Ley de Migración," Art. 52, Part V.
- ccxvii "Ley de Migración," Art. 2, 713.
- ccxviii Jorge Armando Ríos Treviño, immigration attorney specialized in refugee law, phone interview, Austin, April 29, 2019.
- ccxix "Respuesta Inter-agencial: Movimientos Mixtos desde el norte de Centroamérica," International Organization for Migration, United Nations Children's Fund, United Nations High Commissioner for Refugees, February 28, 2019, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FINAL%20Movimientos%20mixtos%20NCA%20-%20Respuesta%20Inter%20Agencial%20febrero%202019.pdf>.
- ccxx Ibid, page 6.
- ccxxi Mathieu Tourliere, "La Guardia Nacional también actuará como 'migra,'" *Proceso*, April 15, 2019, <https://www.proceso.com.mx/579679/la-guardia-nacional-tambien-actuara-como-migra>.
- ccxxii "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación," Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, April 2, 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013; "1ª Reunión de Trabajo de la Comisión de Fortalecimiento Institucional del Consejo Ciudadano del INM," Consejo Nacional, Instituto Nacional de Migración, July 9, 2015, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25298/Comision_Fortalecimiento.pdf.
- ccxxiii Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, "Mexico's Southern Border: Security, Central American Migration, and U.S. Policy," Washington Office on Latin America, June 2017, <https://www.justice.gov/eoir/page/file/980081/download>, page 15.
- ccxxiv Ibid.
- ccxxv "OECD Integrity Review for Mexico: Highlights," Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017, <https://www.oecd.org/corruption/ethics/mexico-integrity-review-highlights.pdf>, page 18, 19.
- ccxxvi Ibid.

ccxxvii “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf; “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

ccxxviii Ibid.

ccxxix “Mexico, US Agree on US \$35.6-Billion Development Plan to Curb Migration,” *Mexico News Daily*, December 19, 2018, <https://mexiconewsdaily.com/news/mexico-us-agree-on-development-plan/>.

ccxxx “López Obrador Announces Investment Council before Business Leaders,” *Mexico News Daily*, February 18, 2019, <https://mexiconewsdaily.com/news/lopez-obrador-announces-investment-council/>.

ccxxxi “Propuesta de Política Migratoria Integral En La Frontera Sur de México - Secretaría de Gobernación,” Instituto Nacional de Migración, 2005, http://gobernacion.gob.mx/en_mx/SEGOB/Propuesta_de_politica_migratoria_integral_en_la_frontera_sur_de_Mexico.

ccxxxii Castillo García, Manuel Ángel, and Gilberto Castañeda Sandoval, “Evaluación de La Política Migratoria Hacia La Frontera Sur de México (2001-2006),” Grupo Guatemala-México, Migración y Desarrollo, 2008, <https://mexico-guatemala.colmex.mx/assets/documentos/evaluacion-politica-migratoria-2001-1006.pdf?1533326959>, page 42.

ccxxxiii Ibid, 45.

ccxxxiv Ibid, 65.

ccxxxv Ibid.

ccxxxvi Ibid.

ccxxxvii “El Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Felipe Calderón, Durante Su Visita Al Puerto Fronterizo Talismán,” Presidencia de la República, December 14, 2006, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/el-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-lic-felipe-calderon-durante-su-visita-al-puerto-fronterizo-talisman>.

ccxxxviii Ibid.

ccxxxix “Acuerdo: Que Tiene Por Objeto Establecer Facilidades En La Internación de Nacionales Guatemaltecos y Beliceños Que Pretendan Desempeñarse Como Trabajadores Fronterizos Temporales En Las Entidades Federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de Los Estados Unidos Mexicanos,” Diario Oficial de la Federación, December 3, 2008, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5031467&fecha=12/03/2008.

ccxl Luis Alfredo Arriola Vega, “Policy Adrift: Mexico’s Southern Border Program,” page 7.

ccxli “Acuerdo: Que Tiene Por Objeto Establecer Facilidades En La Internación de Nacionales Guatemaltecos y Beliceños Que Pretendan Desempeñarse Como Trabajadores Fronterizos Temporales En Las Entidades Federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de Los Estados Unidos Mexicanos,” Diario Oficial de la Federación.

ccxlii Ibid; Luis Alfredo Arriola Vega, “Policy Adrift: Mexico’s Southern Border Program,” page 7.

ccxlili “Listado de Puertos Fronterizos y Centros de Atención Integral Al Tránsito Fronterizo,” Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, September 26, 2017, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213123/pf_cait.pdf; Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, “Increased Enforcement at Mexico’s Southern Border,” page 9; “Fortalece el Gobierno Federal la operación de los Centros de Atención Integral al Tránsito en la frontera sur. Comunicado 334/16,” Procuraduría General de la República, March 3, 2016, <http://www.gob.mx/pgr/prensa/fortalece-el-gobierno-federal-la-operacion-de-los-centros-de-atencion-integral-al-transito-en-la-frontera-sur-comunicado-334-16>; “Coordinación Para La Atención Integral de La Migración En La Frontera Sur: Informe de Actividades Julio 2014-Julio 2015,” Secretaría de Gobernación, page 36-37; “Tercer Informe de Gobierno 2014-2015,” Presidencia de la República, page 19; “Se impulsa la frontera sur con los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo,” Servicio de Administración Tributaria, March 1, 2017, http://www.gob.mx/sat/prensa/com2017_020.

ccxliv “Narrativas de La Transmigración Centroamericana En Su Paso Por México: Resumen Ejecutivo 2013,” Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2013, https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2018/07/narrativas_de_la_transmigracion_centroamericana_redodem_vol3_resumen_ejecutivo.pdf, page 52; “El Estado Indolente: Recuento de La Violencia En Las Rutas Migratorias y Perfiles de Movilidad En México,” Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, page 49.

ccxlv “Narrativas de La Transmigración Centroamericana En Su Paso Por México: Resumen Ejecutivo 2013,” Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, page 52.

^{cexlvi} “Migración En Tránsito Por México: Rostro de Una Crisis Humanitaria Internacional,” Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2015, https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2018/07/Informe_redodem_2015.pdf, page 66.

^{cexlvii} “Migrantes En México: Recorriendo Un Camino de Violencia,” Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, 2016, https://www.entreculturas.org/sites/default/files/noticias/informe_redodem.pdf, page 101.

^{cexlviii} “El Estado Indolente: Recuento de La Violencia En Las Rutas Migratorias y Perfiles de Movilidad En México,” Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, page 53.

ISBN: 978-1-951006-03-7



ROBERT STRAUSS CENTER

FOR INTERNATIONAL SECURITY AND LAW
THE UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN