

Situaciones de vulnerabilidad en personas en movilidad y personas locales frente a la trata de personas en el municipio de Tapachula en el contexto de las caravanas migrantes 2018-2019**Vulnerability Situations to Human Trafficking in Mobile and Local Population in the Municipality of Tapachula in the Context of the 2018-2019 Migrant Caravans**Mario Luis Fuentes Alcalá,¹ Cristina Hernández Engrandes² y Sara Getzamani Alcay Méndez³

RESUMEN

El objetivo de este artículo es describir situaciones de vulnerabilidad ante la posibilidad de convertirse en víctimas de trata de personas, tanto la población en movilidad como la residente en el municipio de Tapachula, Chiapas. Estas situaciones se enfrentaron durante octubre de 2018 y julio de 2019, periodo en el que ocurrieron las primeras caravanas en la frontera entre Tapachula, Chiapas y Tecún Umán, Guatemala. Es resultado de una investigación con enfoque cualitativo, cuyos ejes de análisis son la categoría de *vulnerabilidad* y el marco jurídico en materia de trata de personas en México, basada en registros de observaciones de campo en instituciones de protección a migrantes y a víctimas de violencia de género y en entrevistas a informantes clave, en Chiapas y la Ciudad de México. La conclusión principal es que la coyuntura resultante de la respuesta del gobierno mexicano al evento de las caravanas, la política de austeridad implementada por el gobierno federal y los problemas derivados de un diseño institucional que opera sin apego al marco jurídico y con capacidades rebasadas, derivó en situaciones de vulnerabilidad inéditas o intensificadas para las poblaciones antes señaladas.

Palabras clave: 1. vulnerabilidad, 2. trata de Personas, 3. caravanas migrantes, 4. Tapachula, 5. Chiapas

ABSTRACT

The objective of this article is to describe the vulnerability situations to the possibility of becoming human trafficking victims for both the mobile and the resident population in the municipality of Tapachula, Chiapas during October 2018 to July 2019, period in which the first caravans occurred on the border between Tapachula, Chiapas and Tecún Umán, Guatemala. It's the result of a qualitative approach research that has as analytical axes the category *vulnerability* and the legal framework to confront human trafficking in Mexico, and it's based on records of field observations in institutions for the protection of migrants and victims of gender violence and in interviews with key informants in Chiapas and in Mexico City. The main conclusion of this work is that the juncture resulting from the response of the Mexican government to the caravans, the austerity policy implemented by the Mexican government and the problems derived from an institutional design that operates without adherence to the legal framework and with exceeded capacities, derived in situations of unprecedented or intensified vulnerability for the populations mentioned above.

Keywords: 1. vulnerability, 2. human trafficking, 3. migrant caravans, 4. Tapachula, 5. Chiapas.

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2020

Fecha de aceptación: 20 de abril de 2021

Fecha de publicación web: 28 de febrero de 2022

¹ Universidad Nacional Autónoma de México, México, mlfuen@unam.mx, <https://orcid.org/0000-0002-4889-0298>

² Universidad Nacional Autónoma de México, México, cristina.he@unam.mx, <https://orcid.org/0000-0001-6379-0394>

³ Universidad Nacional Autónoma de México, México, sara.alcay@gmail.com, <http://orcid.org/0000-0002-2793-6648>



INTRODUCCIÓN

El 12 de octubre de 2018 arribaron al municipio de Tapachula, Chiapas, entre 6 000 y 7 000 migrantes provenientes, en su mayoría, de Honduras, Guatemala y El Salvador, aunque también de Haití, Venezuela, Cuba, y en menor número, de otros países sudamericanos y africanos. Lo hicieron en lo que fue conocido en los medios de comunicación como la “primera caravana migrante”. Esta y otras caravanas que le sucedieron⁴ (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020; Pradilla, 2020) se han denominado también como “migraciones masivas”. Se trata de desplazamientos poblacionales articulados como estrategia de sobrevivencia frente a los peligros que durante los últimos años se han incrementado en las rutas por las que transita la población en movilidad –categoría que se usa en este documento para hacer referencia no sólo a la población migrante, sino personas desplazadas de manera forzada o que están en busca de refugio o asilo– en el territorio mexicano, cuyo propósito es llegar a los Estados Unidos de América (EE.UU.)

De manera paradójica, como se explicará más adelante, la irrupción de estas caravanas, y las que le siguieron, dieron lugar a situaciones de vulnerabilidad novedosas en su coyuntura y en su intensificación (y en ese sentido, fueron inéditas) ante numerosas violencias y violaciones a los derechos humanos, incluyendo la trata de personas, no sólo para la población en movilidad, sino también para la población residente en el municipio de Tapachula, Chiapas.

Este artículo es resultado de una investigación⁵ que originalmente tenía el objetivo de analizar las capacidades de las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, que a su vez tienen la obligación de implementar políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos en Tapachula, Chiapas. En el segundo apartado se explica el marco jurídico en el que se encuentra establecida esta política, que para el caso mexicano no plantea la trata de personas como un delito, sino que señala la existencia de 11 delitos distintos (tipos penales) en esta materia.

Sin embargo, dado que el trabajo de campo fue llevado a cabo entre marzo y julio de 2019, al llegar a investigar *in situ* observamos que era imposible continuar con esta propuesta, debido a dificultades imprevistas para implementar la metodología previamente definida. Esto debido a que los informantes identificados durante el trabajo de gabinete (funcionarios públicos, integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y organismos internacionales) se

⁴ La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (2019) estima que entre octubre de 2018 y abril de 2019 se articularon nueve caravanas en Centroamérica; mientras que entre enero y octubre de 2020 se conocieron otros tres intentos.

⁵ Realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Apoyo al Personal Académico (DGAPA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Proyecto IN307518: *La trata de personas en México: Aproximación a su complejidad y elementos para la definición de políticas públicas. Un análisis desde la sociología de los riesgos sociales.*

encontraban dedicados cien por ciento en la atención y respuesta a la emergencia humanitaria derivada de la llegada de las caravanas.

Entonces se tomó la decisión de modificar la propuesta de investigación inicial y reorientarla a fin de, por un lado, observar el impacto de la respuesta del gobierno mexicano a las caravanas en cuanto a la capacidad de las instituciones federales, estatales y municipales para enfrentar la trata de personas en el municipio de Tapachula; y por otro lado, conocer si en el contexto de la llegada de estas primeras caravanas al municipio de Tapachula estaban surgiendo situaciones de vulnerabilidad ante la trata de personas, o intensificándose las que ya existían, no sólo para los migrantes, sino también para la población residente del municipio.

La llegada de las caravanas durante 2018 y 2019 al municipio de Tapachula coincidió con el inicio de la implementación de la denominada *política de austeridad republicana*, establecida como tal en la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en noviembre de 2019. Esta política redujo aún más los ya de por sí insuficientes recursos, así como las capacidades con las que contaban instituciones de gobierno a nivel federal, estatal y municipal para enfrentar la trata de personas. Además, los efectos de esta austeridad incrementaron el desorden institucional con el que distintas dependencias de los tres niveles de gobierno, con obligaciones y atribuciones en el marco jurídico nacional y estatal en materia de trata de personas, implementaban políticas públicas en el municipio.

Es importante enfatizar que este artículo no estudia el fenómeno de la trata de personas directamente, es decir, que no se investigaron las redes delictivas que operan en la localidad, a sus presuntas víctimas o las maneras en las que el delito se lleva a cabo en la región. Lo que se intenta hacer es una caracterización de la vulnerabilidad ante la trata de personas, tanto de la población en movilidad como de la población local (residente) en el municipio de Tapachula, Chiapas, en una coyuntura de tres elementos específicos: la respuesta del gobierno mexicano a las caravanas, la política de austeridad republicana y el desorden institucional preexistente.

El análisis se basa en entrevistas abiertas con personas migrantes, funcionarios públicos, académicos, así como con integrantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales; fueron realizadas en el municipio de Tapachula y en la Ciudad de México. Asimismo, el artículo se basa en el análisis del registro de las observaciones de campo que se realizaron en instituciones de protección a migrantes y a víctimas de violencia de género.

VULNERABILIDAD ANTE LA POSIBILIDAD DE CONVERTIRSE EN VÍCTIMA DE TRATA DE PERSONAS

En el año 2000, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante CNU-DOT) y sus tres protocolos facultativos. Uno de ellos fue el Protocolo para

Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, conocido también como Protocolo de Palermo⁶ (ONUDD, 2004)

En este instrumento jurídico internacional, se estableció la definición vigente de esta problemática, que además de ser un delito –como se establece en este instrumento internacional–, constituye una de las más graves violaciones a los derechos humanos al “violar y menoscabar derechos humanos fundamentales” (OACNUDH, 2014, p. 6). El artículo 3 del Protocolo de Palermo define la trata de personas como:

[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (ONUDD, 2004, p. 44).

El Estado mexicano ratificó el Protocolo de Palermo en el año 2003, y desde entonces ha desplegado una serie de reformas jurídicas y acciones de política pública encaminadas a cumplir con las obligaciones adquiridas al convertirse en Estado Parte del Protocolo. En México, el instrumento jurídico que guía la política pública en la materia es la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (en adelante, Ley General en Materia de Trata de Personas). Esta ley fue publicada el 14 de junio de 2012, abrogando así la Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas promulgada en 2007.

A diferencia del Protocolo de Palermo, la Ley no hace una definición de la trata de personas, sino que establece 11 fines de *explotación* de la trata de personas, que a su vez son 11 tipos penales o delitos de trata de personas distintos. En su artículo 10, la Ley General establece que:

Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación. Última reforma: 20-05-2021, p. 7).

A pesar de que la Ley General no define en qué consiste la explotación de una persona, sí señala que se entenderá por ésta las siguientes 11 actividades (que a su vez constituyen 11 delitos en materia de trata de personas de conformidad con esta Ley): la esclavitud, la condición de siervo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, la explotación laboral, el trabajo o servicios forzados, la mendicidad forzosa, la utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas; la adopción ilegal de personas menores de 18 años, el

⁶ Nombre que adoptó al haber sido firmado en esa ciudad italiana.

matrimonio forzoso o servil, el tráfico de órganos, de tejidos y células de seres humanos vivos, y la experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Es en este marco legal ambiguo en el que se encuentran reglamentadas las funciones, atribuciones y obligaciones de las instituciones públicas para hacer frente a la trata de personas en el país, mismas que además, dado que la Ley General establece que la política pública en esta materia debe ser una *Política de Estado*,⁷ requieren coordinarse interinstitucionalmente y en los tres niveles de gobierno.

Como se verá en el apartado analítico de las instituciones que operan en Tapachula para enfrentar la trata de personas, Chiapas carece de un marco legal armonizado con la Ley General, lo que históricamente ha invisibilizado esta problemática, o bien debilitado los esfuerzos institucionales para enfrentarle y esto, a su vez, ha incidido en la configuración de la vulnerabilidad ante la trata de personas en un escenario de alta movilidad poblacional como lo es Tapachula.

La investigación de la que deriva este artículo tiene como eje de análisis la categoría de *vulnerabilidad* al tener como principal objetivo caracterizar la vulnerabilidad de la población ante la posibilidad de convertirse en víctima de la trata de personas en una coyuntura y espacio geográfico específicos.

En el caso de Tapachula y en la coyuntura de las caravanas migrantes, se identifican dos macro poblaciones vulnerables distintas: aquella que se encuentra en movilidad en las caravanas y que llega a Tapachula, y aquella que reside en ese municipio. Desde luego, se reconoce que se trata de una categorización amplia, que alberga numerosas heterogeneidades y una configuración de vulnerabilidad particulares según diversas características como el género, la edad, la pertenencia a un grupo indígena, la nacionalidad, entre otras.

Sin embargo, en este artículo sólo se atenderán cuestiones que les son relativas en un nivel macro y general a ambas. La categoría de “vulnerabilidad” ha sido ampliamente estudiada desde los más diversos campos del conocimiento y disciplinas. Ruiz (2012) afirma que ha sido definida de formas distintas y a partir de elementos diferentes, como el riesgo, el estrés, la susceptibilidad, la sensibilidad, entre otros.

Este artículo retoma dos conceptualizaciones planteadas desde el ámbito de la sociología. La primera es de Wolff y De-Shalit (2007), quienes afirman que la *vulnerabilidad* surge de la coexistencia o el agrupamiento de desventajas sociales (por ejemplo, la nula o baja escolaridad, la carencia de autonomía, la escasez de ingresos, entre otras) que obstaculizan el pleno desarrollo y la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, de acuerdo con González de la Rocha y Saraví (2018) la *vulnerabilidad social* es “el proceso de gestación de cambios en el estado de los individuos, como resultado de un

⁷ El Libro Segundo de la Ley General en materia de trata de personas está dedicado a lo que ahí se denomina como *Política de Estado*, que si bien no define, establece un conjunto de obligaciones para instituciones de los tres niveles y órdenes de gobierno.

evento o una suma de eventos específicos que están relacionados con procesos de deterioro de las condiciones de vida” (p. 44). El deterioro de las condiciones de vida que señalan los autores se debe principalmente a las condiciones estructurales, pues éstas inciden en la vulnerabilidad, y profundizan y perpetúan el riesgo de convertirse en víctima de crímenes como la trata de personas.

Uno de los antecedentes de esta investigación es el Índice Mexicano de Vulnerabilidad ante la Trata de Personas 2010 (Fuentes, 2010), construido a partir de la identificación de seis dimensiones mediante las que se ordenó a las 32 entidades federativas de acuerdo con el grado de vulnerabilidad que la población que habitaba o transitaba por ellas enfrentaba ante la trata de personas (medio, alto y muy alto). Con base en una previa selección de indicadores, se construyeron seis dimensiones de vulnerabilidad: 1) Presencia generalizada de altos niveles de violencia social; 2) Presencia generalizada de pobreza y carencias sociales; 3) Sistemas de justicia y de seguridad pública deficientes; 4) Precariedad económica y condiciones laborales de explotación; 5) Presencia de migración interna o internacional, y 6) Discriminación por género en el contexto del desarrollo humano. En este índice, así como en una actualización del mismo que se llevó a cabo en 2016 (Fuentes, Banegas y Regules, 2017), Chiapas resultó ser la entidad federativa mexicana en la que la población experimentaba la mayor vulnerabilidad ante la trata de personas.

Otro de los antecedentes de esta investigación fue un índice construido en 2018 para dimensionar la vulnerabilidad de la población ante la trata de personas en cada uno de los 118 municipios de Chiapas. Este índice estuvo conformado por las mismas seis dimensiones del índice nacional, y los resultados indicaron que Tapachula era el municipio chiapaneco en el que la población enfrentaba la vulnerabilidad más alta ante la trata (Fuentes, 2019).

Estos resultados sugieren la pertinencia y necesidad de llevar a cabo investigaciones que generen conocimiento sobre la problemática de la trata de personas en este estado, y específicamente en el municipio de Tapachula, a fin de ponerla a disposición de quienes formulan e implementan políticas públicas. Si bien es difícil e incluso riesgoso identificar y estudiar la trata de personas directamente, es posible acercarse a ella de manera lateral, por ejemplo, a través de las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan distintas poblaciones que se encuentran (habitando o transitando) en Tapachula. Esta información puede contribuir a delinear nuevas rutas para su investigación y para la mejora de acciones gubernamentales para enfrentarla.

Dimensiones de vulnerabilidad ante la trata de personas en Tapachula, Chiapas

Existe evidencia sobre las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra el grueso de la población en Tapachula, asociadas a la pobreza y violencias, así como también al hecho de ser un *foco rojo* de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral (CNDH y Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, 2009; Casillas, 2015).

Lo que puede observarse en la literatura especializada es que diversas condiciones de vulnerabilidad ante la trata de personas han estado presentes en Tapachula a lo largo de su

historia, así como a distintas dinámicas migratorias y de movilidad humana históricamente características de la región (Johnsson, 2014; Kauffer y Francoise, 2005).

Estas dinámicas se enmarcan en la llamada Región Transfronteriza México- Guatemala (Región Transfronteriza México-Guatemala: Dimensión Regional y Bases para su Desarrollo Integral, s.f., s.p.). Esta región está conformada por una economía local articulada en torno a las dinámicas laborales y sociales derivadas de la movilidad de los trabajadores provenientes de departamentos fronterizos de Guatemala, muchos de los cuales ingresan de forma regular a México. La dinámica laboral de esta región se caracteriza por mercados laborales irregulares y actividades poco calificadas, como el trabajo agrícola, el comercio informal, o bien el trabajo doméstico, las cuales perpetúan las condiciones de pobreza y desventaja de la población tapachulteca, o que proviene de otros lugares, pero trabaja ahí (Johnsson, 2014).

Por otro lado, Tapachula ha sido uno de los puntos más importantes de ingreso de migrantes irregulares (personas cuyo movimiento transfronterizo se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino (OIM, s.f.) en tránsito hacia los EE.UU. La población migrante indocumentada en tránsito ha estado expuesta históricamente, incluso antes de las caravanas, a ser detenida y deportada por las autoridades migratorias mexicanas.

Algo notorio en esta coyuntura ha sido no sólo el alto número de ingresos, sino también el alto número de solicitudes de refugio. Si bien desde 2014 el número de solicitantes de refugio había aumentado, y cada vez se identificaban más personas provenientes de países distintos a los centroamericanos, en 2019 se registró una cifra récord de 45 583 solicitudes de refugio, seis veces más que las 7 209 registradas en 2017 (Comar, 2019).

Durante su estancia en México, mientras esperan la regularización de su situación migratoria, los solicitantes de refugio enfrentan una serie de riesgos particulares debido, principalmente, a los períodos de espera indefinidos y prolongados, la ausencia de ingresos económicos durante ese periodo, y en consecuencia, la imposibilidad de satisfacer necesidades esenciales de alimentación, salud, vivienda, entre otros.

Algunos de los solicitantes de refugio reciben apoyo económico por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) –que suele ser mínimo, por lo que apenas les permite comprar algo de comida–. Sin embargo, de acuerdo a El Colef (2020), más de 60 por ciento de los solicitantes de refugio que ingresaron a México por Tapachula en el periodo de las caravanas de 2018 y 2019 no contaba con apoyo de ninguna institución, menos de 50 por ciento tenía acceso a trabajos por lo menos eventuales, y 6 por ciento vivía en situación de calle.

Todo esto conviene pensarlo a la luz de los datos relativos a la pobreza en la que se encuentran las personas que residen en este municipio. En 2015, de acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 42 por ciento de la población vivía en situación de pobreza y 12 por ciento en pobreza extrema, mientras que seis de cada 10 personas que ahí habitaban percibían un ingreso menor a la línea de bienestar (Coneval, 2015).

En este sentido, es posible afirmar que la mayoría de la población local enfrenta riesgos asociados con la pobreza, la marginación, la desigualdad y la precariedad laboral generalizada. Los testimonios muestran que los funcionarios públicos han identificado casos de personas chiapanecas que han sido trasladadas con engaños y explotadas en diferentes puntos del país, principalmente en la agricultura y en actividades vinculadas a la mendicidad forzada; así como el enganche de adolescentes por medio de engaños afectivos a través de redes sociales. Pese a que los entrevistados hacían referencia a diversas formas de victimización, las acciones de política pública dirigidas a la protección y atención de la población chiapaneca en condiciones de vulnerabilidad fueron nulas:

Es trabajo... también trabajé como jornalero agrícola en el norte durante mucho tiempo, y todos estos secuestros de camiones de jornaleros que hacía el crimen organizado para llevárselos a los plantíos de amapola, marihuana, etcétera... y desaparecen los jornaleros indígenas de Oaxaca, Guerrero; y lo mismo pasaba en San Quintín, etcétera. Donde trabajé que decomisaban camiones en mayor concentración de plantío [de] marihuana [era] en San Quintín, y una de las más importantes productoras de tomate del noroeste también transporta cocaína, y ahí están vinculados los flujos migratorios siempre, y eso es en este sistema migratorio regional, que incluye Centroamérica, México, Estados Unidos y Canadá (Informante 6. Hombre, mexicano originario de Tapachula, 47 años. Tapachula, comunicación personal, 19 de marzo de 2019).

Por otro lado, Tapachula es uno de los municipios más violentos de Chiapas. De acuerdo con el Observatorio Ciudadano en Chiapas, en septiembre de 2020 este municipio tenía la mayor tasa de incidencia delictiva de todo el país (OCCh, 2020). De acuerdo con Cruz (2009), la situación de violencia social en Tapachula se deriva de una cohesión social deteriorada (expresada, por ejemplo, en conflictividad social y vecinal, presencia de narcomenudeo y de delitos como el robo a transeúntes), lo que tiene repercusiones específicas para la población en movilidad, la cual se encuentra involucrada, en muchas ocasiones, como víctima.

El informe Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 2013), señala cómo esta población se encuentra vulnerable a la persecución por parte de instituciones gubernamentales y múltiples formas de violencia en territorio mexicano. Para el caso específico de Tapachula, menciona que:

[...] entre agosto y septiembre de 2012 se llevaron a cabo los trabajos de exhumación de 73 cadáveres de personas no identificadas, presuntamente migrantes centroamericanos, quienes fallecieron al cruzar la frontera sur en Chiapas y que al no ser identificados fueron enterradas en 30 fosas comunes en el Panteón Jardín de Tapachula (Chiapas). Los restos encontrados correspondían a 61 hombres, 10 mujeres y los dos restantes se trataba de peripartos de sexo no determinado (CIDH, 2013, p. 93).

Lo que puede observarse es que históricamente en Tapachula han prevalecido condiciones de vulnerabilidad ante la trata de personas, tanto para la población residente o que por distintas razones se encuentra en ese municipio, como es el caso de la población en movilidad. Esto es así porque, como se señaló antes, la vulnerabilidad de convertirse en víctima de trata de personas

responde a un contexto en el que confluyen distintos factores de riesgo como la pobreza y la violencia, los cuales inciden tanto en la población local como en la que está en movilidad.

Implicaciones del endurecimiento de la política migratoria mexicana como respuesta a las caravanas migrantes

De acuerdo con Varela y McLean (2019), estas caravanas migrantes surgieron como una estrategia de movilidad y sobrevivencia ante la persecución provocada por la política migratoria, así como por grupos criminales dedicados al secuestro o tráfico de migrantes (que no es lo mismo que trata de personas). Es decir, redes del crimen organizado que aprovechan las condiciones vulnerables de los migrantes para violentarlos y victimizarlos.

Sin embargo, la conformación de la primera caravana de 2018 originada en Honduras provocó que el gobierno estadounidense, en ese entonces bajo la administración de Donald Trump, pusiera en el centro de su política de inmigración las deportaciones masivas, así como detenciones en centros de control migratorio y separación de familias migrantes (Swanson, 2019).

El gobierno de Donald Trump también empezó a exigir al gobierno de México que participara en la contención de la población en movilidad, tanto a su llegada como durante su tránsito por el territorio mexicano. Esta exigencia se expresó en una amenaza abierta en mayo de 2019: si el gobierno de México no lograba detener el flujo de migrantes y desplazados por el territorio nacional en su tránsito hasta la frontera con EE. UU., impondrían un 5 por ciento de arancel a la importación de productos mexicanos (Arreola, 2019).

El 7 de junio de 2019 fue firmado entre México y EE.UU. el Protocolo Quédate en México (Migration Protection Protocols), que entre otros objetivos autorizó el despliegue de la Guardia Nacional en México para *resguardar* a la población migrante indocumentada y para que los solicitantes de asilo a EE. UU. pudieran esperar una respuesta a su estatus migratorio en territorio mexicano (Imumi, 2019; Ruiz, 2020; SRE, 2019).

A partir de la firma del Protocolo Quédate en México, de los gobiernos estadounidense y mexicano, se registró un reforzamiento de las acciones de seguridad en la frontera sur por parte del gobierno mexicano, y se desplegaron más de 10 000 elementos de la Guardia Nacional, así como del Ejército y de la Marina (Secretaría de Gobernación, 2019). Esta acción expresó el cambio radical en la política migratoria promovida en el periodo de transición entre la administración de Enrique Peña Nieto (EPN) y la de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), tal como se observa en este testimonio:

La promoción de visas humanitarias por parte del gobierno de AMLO fue un polo de atracción para los migrantes. Hay una política ambigua por parte de este gobierno: por una parte te dejo entrar, y por otra, te pesco. Hay redadas migratorias por toda la ciudad, en el puente [internacional] están los retenes, los hacen rodear (Informante anónimo 1. Hombre, académico mexicano, 37 años. Tapachula, comunicación personal, 18 de mayo de 2019).

El recrudecimiento de la política migratoria mexicana aumentó la vulnerabilidad de la población en movilidad, pero también la de la población local. En primer lugar, para la población

en movilidad se tradujo en el hecho de que personas migrantes y desplazadas se vieron obligadas a buscar otras rutas –a veces más peligrosas– para poder desplazarse dentro del territorio mexicano, con lo cual tuvieron una mayor exposición a grupos criminales.

En segundo lugar, el aumento de agentes de la Guardia Nacional (institución mexicana de seguridad pública de carácter civil) en la frontera sur provocó que la población migrante se concentrara principalmente en el municipio de Tapachula, a la espera de poder realizar el trámite de regularización de su estatus migratorio (a pesar de señalar que ellos “no se querían quedar en México”). La mayoría de la población migrante concentrada en Tapachula se encontraba resguardada en la Estación Migratoria Siglo XXI, en albergues de la sociedad civil, o a la intemperie, afuera de instituciones como el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). Se observó a familias completas (incluyendo niños y niñas) que pernoctaban, orinaban y defecaban, lavaban sus ropas e improvisaban camas en la plaza central del municipio de Tapachula, o en calles aledañas a esta plaza.

La estancia prolongada de estos migrantes en este municipio, quienes en su mayoría no tenían recursos ni medios que les permitieran satisfacer sus necesidades elementales, provocó que se enfrentaran a situaciones de supervivencia, obligados a esperar prácticamente sin ningún tipo de apoyo institucional, familiar o social:

Yo tengo un mes y 17 días y no puedo seguir adelante porque Migración [el INM] no te da oportunidad para seguir para adelante. Nosotros nos quedamos afuera. No tener dónde dormir, tener que hacer sacrificios, pedir a la familia para pagar hotel, y Migración no hace casas para nosotros. Yo llegué aquí con mi familia, yo tengo dos niños, una de tres años y la otra de seis meses, pero uno tiene que luchar a veces pasando la vida, a veces pasando hambre aquí para vivir [...] Si tú reclamas la policía te maltrata aquí (Informante 2. Mujer, desplazada hondureña, 29 años. Tapachula, comunicación personal, 26 de mayo 2019).

Por otra parte, es posible pensar que una de las consecuencias de la emergencia migratoria sea la invisibilización y la falta de atención de otras problemáticas presentes y arraigadas en Tapachula, como la violencia de género (que en su extremo se expresa en los feminicidios), y la propia trata de personas, lo cual constituye una dimensión de vulnerabilidad en sí misma ante esta problemática, tanto para la población en movilidad como para la población local.

De acuerdo con los datos de incidencia delictiva para Chiapas⁸ proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), las denuncias por feminicidios, abuso sexual y trata de personas habían tenido disminuciones significativas entre los años 2017 –año previo a las caravanas– y 2019: 37.5, 47.9 y 85.7 por ciento, respectivamente (SESNSP, 2016, 2017, 2018, 2019).

Un testimonio recabado durante la investigación se refiere a esta problemática de esta forma:

Yo veo a la autoridad municipal [de Tapachula] enfocada nada más en la migración, pero no está atendiendo a la seguridad de la ciudad de Tapachula, la violencia contra las mujeres y niñas, y en esta región hay mucha... la situación del nuevo sistema en esta coyuntura nos

⁸ Para el municipio de Tapachula solo hay datos agregados.

ha traído muchas desventajas. Tapachula siempre ha tenido los primeros lugares de trata [de personas], de feminicidios, de violaciones, de niñas embarazadas, pero con esta situación y este nuevo sistema es muy difícil lograr que se haga justicia (Informante 3, Mujer, mexicana perteneciente a una Organización de la Sociedad Civil, 64 años, residente en Tapachula, 18 de marzo de 2019).

Otro testimonio hace referencia a que la emergencia desbordó las capacidades históricamente insuficientes de instituciones de los tres niveles de gobierno que operan en Tapachula:

A los connacionales el gobierno no nos voltea a ver. Muchos tenemos cómo vivir, pero otros no, son pobres, van al hospital y no encuentran medicinas, ni aparatos para ayudar a la gente que lo necesita. Cuando vino la primera migración todo se llenó, todos estaban protegidos y la gente de nosotros muriéndose en el hospital, sin medicinas (Informante 4. Hombre, mexicano residente en Tapachula, 66 años. Tapachula, 26 de junio de 2019).

Aunado a lo anterior, instituciones con obligaciones en materia de atención a personas vulnerables ante la trata de personas o víctimas de esta (tanto de la población en movilidad como local), se encontraban desbordadas atendiendo la emergencia migratoria. Uno de los casos emblemáticos observados durante el trabajo fue el de la delegación regional y estatal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SN-DIF), que específicamente tiene la obligación de brindar protección a la niñez migrante y a la chiapaneca, a fin de evitar que se conviertan en víctimas de trata y otros delitos. En esta delegación se observó un equipo de trabajo conformado por alrededor de siete personas, que debían atender a cientos de niñas, niños y adolescentes mexicanos y extranjeros, cada día, con recursos más que nunca limitados (desde energía eléctrica hasta gasolina) y con una demanda de servicios inédita.

Implicaciones de la política de austeridad republicana

En noviembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Austeridad Republicana, marco legal del que ha sido el planteamiento central de la propuesta de gobierno del presidente López Obrador, articulado en la crítica al dispendio de recursos públicos exhibido en gobiernos anteriores. En el numeral VI del artículo 3 de esta ley se establece como uno de sus objetivos “crear el mecanismo de operación y evaluación de la política de austeridad republicana” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación (DOF). Última reforma: 19-11-2019, p. 2), de ahí que se haga referencia a esta política con este nombre a lo largo del artículo.

En mayo de ese mismo año esta política fue anunciada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) como una que no implicaba “una contracción del gasto gubernamental, sino una reorientación del mismo hacia las personas que menos tienen” (SFP, 30 de mayo de 2019, s. n.)

Durante el trabajo de campo fue posible observar las condiciones en las que se trabaja en las oficinas de instituciones relevantes (por ejemplo, la delegación regional del Soconusco del SN-DIF). Las instalaciones resultan insuficientes y se encuentran visiblemente deterioradas, con insumos mínimos y viejos y carencias que implican un desgaste del personal habituado a la

sobrecarga de trabajo y que reconoce sentirse rebasado en el contexto de la emergencia migratoria.

Asimismo, se observó que los insumos dispuestos para la atención de la población por parte de las instituciones gubernamentales eran mínimos. Ejemplo de ello fue que a las afueras de la Estación Migratoria Siglo XXI, en donde un amplio grupo de migrantes haitianos y *extracontinentales* (provenientes de países africanos y asiáticos) esperaban ser atendidos por la autoridad migratoria mexicana, lo hacían en condiciones de una gran precariedad, sin agua, sin baños y recibiendo sólo algunos apoyos por parte de organizaciones de la sociedad civil de la región. Cabe destacar que, de manera histórica, quienes atienden la mayor parte de las necesidades básicas de la población migrante en Tapachula han sido las OSC y las redes eclesiásticas.

Otro impacto de la política de austeridad fue la reducción de la contratación de personal. Respecto a esta problemática, las instituciones buscaban reducir este problema incorporando, mediante el programa *Jóvenes construyendo el futuro*, personal para la realización de funciones especializadas y con jornadas de ocho horas. Es decir, que no se les pagaba un salario formal, sino una beca a manera de pago y sin contar con prestaciones de ley ni remuneraciones acorde a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.

Los testimonios recabados mostraron también que la suspensión del financiamiento gubernamental para organizaciones de la sociedad civil dedicadas a atender a mujeres víctimas de violencia de género, violencia familiar, delitos sexuales y trata de personas (Ramos, 2019) redujo sus capacidades de atención y protección de las víctimas. Este fue el caso de la asociación civil Por la Superación de la Mujer, A. C., que por primera vez desde 1994 no contó con financiamiento del gobierno federal para su operación. A pesar de ello, continuaba brindando atención a las víctimas que las propias instituciones estatales y municipales (por ejemplo, la delegación en Tapachula del INM) les canalizaban.

Implicaciones del diseño institucional

La Política de Estado establecida en la Ley General en materia de trata de personas mandata la participación coordinada de distintas instituciones de los tres niveles de gobierno, así como de los poderes ejecutivo y judicial. También establece la necesidad de que organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos participen en ella.

Para la coordinación de esta política y de las tareas que compete a cada uno de sus participantes, se señala que deberá conformarse una Comisión Intersecretarial (en el caso del gobierno federal) y Comités Interinstitucionales (en el caso de las entidades federativas), órganos con el mandato de coordinar su implementación mediante un Programa Nacional (a nivel federal) y programas o estrategias estatales (para las entidades federativas) que llevan el mismo nombre de la Ley. Cabe destacar que al tratarse de una Ley de carácter general, ésta establece que el poder legislativo de todas las entidades federativas debe armonizar sus marcos jurídicos y expedir una ley en materia de trata de personas congruente con la Ley General.

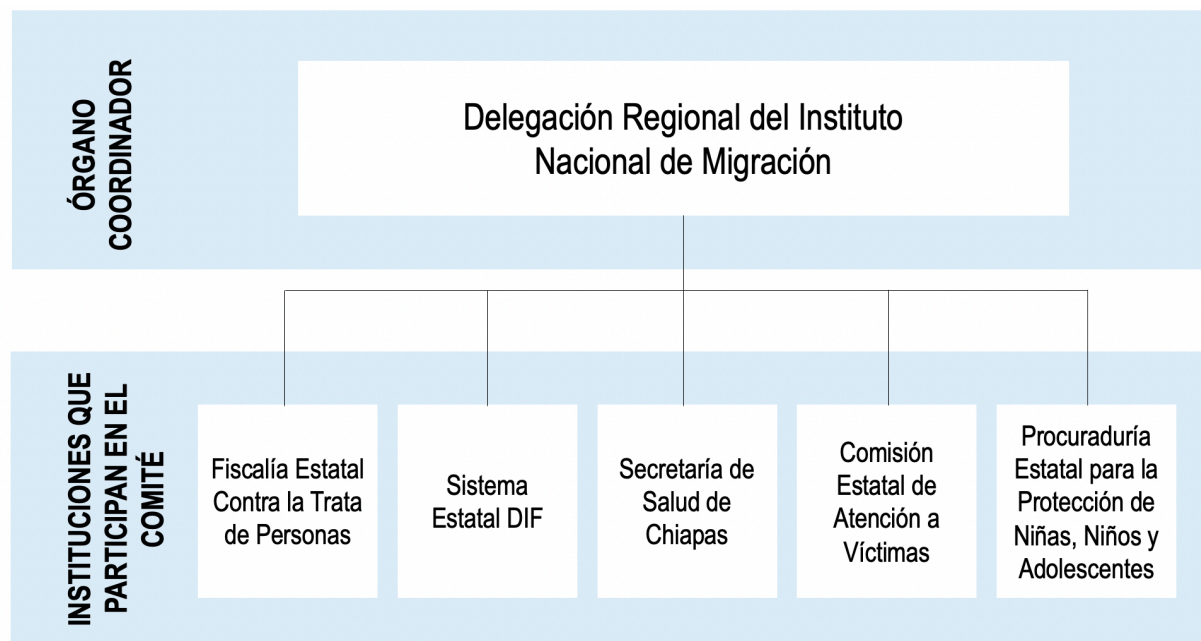
Sin embargo, en Chiapas, y a pesar de que la Ley General en materia de trata de personas entró en vigor en junio de 2012 (y por lo tanto, desde ese año el marco legal estatal debió haberse armonizado con este instrumento jurídico), las acciones dirigidas a enfrentar la trata de personas en Chiapas responden a lo establecido en la Ley para combatir, prevenir y sancionar la trata de personas para esa entidad en el 2009 (en adelante, Ley de 2009). Esto puso en evidencia que los lineamientos con base en los cuales operaban las instituciones estatales con atribuciones relativas a enfrentar la trata de personas en la entidad no están alineados a lo que establece la Ley General y en ese sentido no queda clara la forma en que se coordina con las instituciones que operan a nivel federal.

Ahora bien, en el artículo 2º del reglamento de la ley de 2009 se establecía la conformación de una Comisión interinstitucional para el combate de la trata de personas en Chiapas. Sin embargo, no se encontró ninguna información relativa a la misma o a su trabajo, ni en lo documentado en trabajos empíricos previos a esta investigación, y tampoco durante el trabajo de campo. Lo que sí pudo identificarse fue la conformación y operación de un Comité Interinstitucional de Atención a Víctimas de Trata de Personas que, de acuerdo con los testimonios obtenidos, en la práctica es el órgano articulador de las acciones públicas que se llevan a cabo en el estado de Chiapas, con especial énfasis en el municipio de Tapachula, relativas no sólo a la atención y protección a víctimas, sino también a la persecución y prevención del delito.

A partir del trabajo de campo fue posible observar que este comité es coordinado por el Departamento de Control Migratorio de la Delegación Regional del INM en Chiapas. Esto permite comprender por qué en Tapachula las intervenciones dirigidas a enfrentar la trata de personas estén subordinadas a la estrategia migratoria. La figura 1 muestra un esquema de cómo está conformado el Comité Interinstitucional de Atención a Víctimas de Trata de Personas en Chiapas.⁹

⁹ En este comité también participa la asociación civil Por la Superación de la Mujer A. C., específicamente, Elsa Simón, su fundadora. Simón desempeña una función relevante en el Comité pues, ante la inacción en la que incurren instituciones como la Fiscalía Estatal, es ella quien presiona a sus titulares a fin de que lleven a cabo lo que les corresponde hacer por ley, por ejemplo, emitir órdenes de aprehensión en contra de presuntos agresores.

Figura 1. Instituciones que conforman el Comité Interinstitucional de Atención a Víctimas de Trata de Personas en Chiapas



Fuente: basado en diario de campo, Hernández y Alcay, 15 marzo al 29 junio 2019.

Distintos aspectos llaman la atención de este arreglo institucional. El primero de ellos es que sea la delegación del INM la que realice la mayoría de las funciones que le correspondería al Comité en su conjunto. Un segundo aspecto es que este diseño institucional no tenga símil en ninguna otra entidad federativa de la frontera sur o norte del país. Y finalmente, que éste no está apegado ni a la Ley General ni a la Ley de 2009, que es la ley vigente en Chiapas. Aunque las razones por las que esto sucede no son claras, es posible que esto se deba a que, en la práctica, en Tapachula la trata de personas se asocia directamente a las dinámicas de movilidad humana, por lo que se asume que el INM debe implementar tanto la política migratoria como la política para enfrentar la trata de personas.

Con este diseño institucional en mente, es necesario analizar lo que distintos diagnósticos sobre la situación de la trata de personas en el país muestran respecto de los alcances de la política pública para prevenir y sancionar este crimen. El señalamiento generalizado es que la acción gubernamental ha sido limitada en todos estos ámbitos (CNDH, 2019; ONUDD, 2014; Senado de la República, 2017).

Es necesario notar que durante el periodo en el que ocurrieron las caravanas de 2018 y 2019, el INM –que como ya se señaló coordina las acciones para enfrentar la trata de personas en ese municipio y en toda la entidad– se encontraba dedicando el total de sus capacidades a la atención de la emergencia migratoria que hasta entonces había mostrado magnitudes inéditas. Por ello, el desorden institucional antes descrito y su no apego al marco legal vigente, se plantean aquí como factores que incidieron en la configuración de nuevas situaciones de vulnerabilidad ante la trata

de personas para la población migrante, pero también para la población local, ya que todos se encuentran expuestos ante el crimen de la trata de personas, al haber nulas capacidades para implementar acciones contra la trata.

Derivado de la política de austeridad, estas circunstancias se agudizaron por la falta de recursos de todo tipo, pese a que los servidores públicos que conformaban el primer nivel de contacto con la población en movilidad hacían el máximo de sus esfuerzos con recursos muy limitados, e incluso propios, lo cual provocó un profundo desgaste crónico:

Nos dejaron sin recursos y luego se vino esta situación [las caravanas]... yo ya estoy rebasada, hay mucho trabajo, estoy que me ahogo. No hemos podido tomar vacaciones, ni yo ni mi personal. Trabajamos hasta la madrugada. Yo ya les he dicho que voy a renunciar.

[...] Tuvimos que hacer más con menos, no nos quedó de otra más que doblar turnos o hasta triplicarlos, y el horario de trabajo también viene a ocasionar demasiado cansancio en las personas. [...] Hay turnos que trabajan 24 horas; trabajar 24 horas sabemos que es pues bastante pesado y viene el deterioro de la persona, físico y mentalmente [...] sobre todo en una situación tan compleja [la coyuntura de las caravanas], que exige mucho estar alerta, estar al tanto. Eso sí, *estar frescos* para poder entender los casos y poder buscarlos (s.f. Sevilla, comunicación personal, 27 de junio de 2019).

NUEVAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD

En Tapachula, el aumento y la mayor diversidad de población en movilidad, su prolongada estancia en condiciones precarias, insalubres y riesgosas, así como la reducción presupuestal de las instituciones gubernamentales debido a la implementación de la política de austeridad republicana, favorecieron el surgimiento de lo que podría denominarse como *nuevas* situaciones de vulnerabilidad ante la trata de personas en esta región, tanto para la población en movilidad como para la residente en ese municipio.

El término *nuevo* se usa aquí para señalar que se trató de situaciones novedosas en términos de su configuración en esa coyuntura, o en su intensificación. Es decir, antes de la llegada de las caravanas ya existían factores de riesgo y vulnerabilidad frente a la trata de personas, tanto para la población en movilidad como para la local, pero a raíz de la respuesta gubernamental a las caravanas se agudizaron.

Situaciones para la población en movilidad

- Debido a que se vio obligada a concentrarse en este municipio de forma prolongada, esta población tuvo una mayor exposición a riesgos por períodos más largos (violencia de género, explotación sexual y laboral, riesgos para la salud, redes de tráfico y trata, entre otros). En tanto que los albergues no pudieron recibir a todos, un amplio porcentaje se tuvo que quedar en plazas, calles y a las afueras de las instituciones. Se estima que en junio de 2020 más de 7 000 migrantes y desplazados seguían varados en el municipio de Tapachula, habiendo permanecido allí, en algunos casos, durante más de un año (INM, 2020).

- Debido al despliegue de agentes de la Guardia Nacional en la frontera sur de México, cuyo objetivo era contener a las caravanas provenientes de Centroamérica como principal acuerdo de los Protocolos de Protección a los Migrantes, para los migrantes se restringieron aún más las posibilidades y rutas de movilidad por el territorio mexicano. Por ello, un amplio número de migrantes se vio obligado a encontrar nuevas rutas de desplazamiento, aunque fueran más peligrosas, a fin de evitar ser *resguardados* por el INM. Asimismo, estuvieron expuestos a ofertas de trabajo engañosas o en condiciones de explotación debido a la falta de regulación de las ofertas de empleo que surgieron en el caso de quienes aceptaron quedarse en Tapachula.
- Con la llegada de las caravanas se incrementó la población en condiciones de vulnerabilidad y la posibilidad de ser víctima de la trata de personas y de explotación. A diferencia del perfil de la población migrante que prevalecía hasta hace algunos años (hombres adultos jóvenes, y en menor número, adolescentes y niñas y niños no acompañados), en octubre de 2018 llegaron familias enteras, mujeres de mediana edad y un mayor número de niñas y niños no acompañados que los registrados en años anteriores (UNODC, 2021; CNDH, 2019; Casillas, 2015)
- De las 17 116 solicitudes de refugio iniciadas en 2018, únicamente 2 453 recibieron una respuesta durante ese año, de las cuales 1 327 fueron positivas y 654 recibieron protección complementaria, mientras que 472 recibieron una respuesta negativa (Comar, 2019). Este creciente rechazo a los refugiados por parte de EE. UU. –pero también de México–, orilla a quienes esperan recibir asilo por parte de alguno de estos países a transitar de forma irregular por rutas en las que hay presencia del crimen organizado, incluyendo traficantes y tratantes de personas.
- Prevalece la incertidumbre por la discrecionalidad y la duración indefinida de los trámites de regularización migratoria, aunada a la amenaza constante de las deportaciones masivas y redadas a lo largo de la ciudad, lo cual empuja a los migrantes a contactar a redes de tráfico de personas, con la idea de tener un desplazamiento más efectivo. De acuerdo con los testimonios recabados de funcionarios públicos, así como de miembros de organizaciones civiles, la emergencia migratoria favoreció una articulación regional de redes de tráfico de migrantes, que se aprovechan de la falta de respuesta por parte de las autoridades para operar en el territorio.
- Los entrevistados mencionaron que en Tapachula ha habido una proliferación de “despachos jurídicos privados”, que ofertaban servicios para conseguir la regularización migratoria. Las entrevistas mostraron que los cobros por este trámite ilegal ascendían hasta los 900 dólares, y que en algunas ocasiones no eran *cobrados* en efectivo, sino que se planteaban como un préstamo o endeudamiento para quienes solicitaban el servicio. Esto constituye un potencial medio de enganche de víctimas de trata, pues corren el riesgo de someterse a distintas formas de explotación, con el argumento de que han adquirido un adeudo con estos despachos y bajo la amenaza de hacerles daño a ellos o sus familias si no saldan esta deuda.

- Se observó la persistencia e impunidad de un mercado de subcontratación de migrantes, mismo que favorece la explotación y la irregularidad laboral. Al no contar con opciones laborales para satisfacer sus necesidades elementales, en su mayoría esta población se inserta principalmente en actividades laborales del sector primario, como la industria de la construcción, así como en labores en los campos agrícolas bajo condiciones sumamente precarias, exponiéndose a diversas formas de explotación. Los testimonios y la documentación hallada en esta investigación lo corroboran (Casillas, 2015).

Situaciones para la población local

- Instituciones que tienen el mandato legal de brindar atención y protección a la población en movilidad vulnerable, así como la implementación de políticas distintas a la migratoria – muchas de ellas dirigidas también a la población local (como la relativa a la prevención y sanción de la trata de personas)–, tuvieron que alinear la totalidad de sus trabajos a la estrategia de contención migratoria, y se encuentran totalmente desbordadas atendiendo la emergencia.

La mayoría de la población local enfrenta riesgos asociados con la pobreza, la marginación, la desigualdad y la precariedad laboral generalizada que, como se observó anteriormente, constituyen dimensiones de vulnerabilidad ante la posibilidad de convertirse en víctima de trata de personas.

Situaciones para ambas poblaciones

- En el municipio de Tapachula ha persistido un mercado enfocado en el comercio sexual de mujeres, principalmente migrantes provenientes de Centroamérica (Casillas, 2015). De acuerdo a los informantes, las condiciones de irregularidad migratoria, así como las condiciones culturales de violencia contra la mujer, han favorecido la articulación de un mercado de explotación de las migrantes, que incluye explotación sexual de niñas y adolescentes. En este sentido, es necesario recordar que el municipio de Tapachula, junto con otros como Comitán de Domínguez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, Tonalá, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, se encuentran incluidos en la Declaratoria de Alerta De Violencia de Género en el Estado de Chiapas desde el 18 de noviembre de 2016 (Conavim, 2016).
- Este contexto de violencia de género, al confluir con la emergencia migratoria y la austeridad gubernamental, se configura como una situación de vulnerabilidad particular ante la trata de personas con fines de explotación sexual para la población en movilidad (que implicó un flujo inédito de mujeres, niñas, niños y adolescentes) pues muchas de ellas encontraron en el comercio sexual una forma de subsistencia, lo cual les situó en una muy alta vulnerabilidad ante estos crímenes.

OBSERVACIONES FINALES

Los testimonios recabados en el municipio de Tapachula, Chiapas, dan cuenta de que la política migratoria restrictiva que el gobierno mexicano implementó como respuesta al arribo de la primera caravana de migrantes en octubre de 2018, dio paso a nuevas situaciones de vulnerabilidad, particularmente a partir del 7 de junio de 2019, con la firma de los Protocolos de Protección al Migrante entre los gobiernos de México y EE.UU. Esto fue así porque uno de los compromisos del gobierno mexicano fue contener los flujos de la población que viajaba en las caravanas, lo cual derivó en la concentración de las mismas en Tapachula, un municipio caracterizado por una alta violencia social, sexual y de género, pobreza y explotación de distintos tipos.

Esto se dio en un contexto de desorden institucional generalizado, que tuvo implicaciones específicas en cuanto a la implementación de la política pública en lo que en materia de trata de personas se refiere. Este desorden institucional puede sintetizarse en el hecho de que en la práctica, las instituciones con obligaciones en materia de trata de personas llevan a cabo sus funciones con base en esfuerzos individuales y por el compromiso de funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil. Este desorden institucional tiene distintas fuentes, una de ellas es que el marco jurídico de Chiapas en materia de trata de personas no se encuentra armonizado con la Ley General en materia de trata de personas, pues continúa vigente una ley publicada en 2009. Sin embargo, el Comité Interinstitucional de Atención a Víctimas de Trata de Personas tampoco cumple con lo establecido en la Ley de 2009.

Por otro lado, la política de austeridad republicana iniciada por el gobierno federal a partir de diciembre de 2018, profundizó la disminución presupuestal que había prevalecido desde el sexenio anterior en áreas clave tanto para la atención a la población en movilidad como para las víctimas de trata de personas. Esto derivó en la reducción de gastos de operación, recursos materiales y humanos, plazas laborales, insumos de trabajo indispensables, así como elementos para la atención de necesidades elementales de la población en movilidad que ya se encontraba “en resguardo” por parte del INM. Asimismo, esta crisis generó la invisibilidad de problemáticas previas que durante años han afectado a Tapachula y la región circundante, entre ellas la trata de personas para diversos fines. También ocasionó la invisibilidad de otras violencias que constituyen graves amenazas a la integridad y la vida de la población local y migrante, como por ejemplo los feminicidios.

A partir de marzo de 2020 se enfrenta una crisis sanitaria global derivada de la pandemia de la covid-19, misma que ha logrado invisibilizar la emergencia migratoria descrita en las páginas anteriores. Así, pese a que la crisis en las fronteras continúa bajo nuevas dinámicas, ya no acapara la atención de los medios de comunicación ni la de los gobiernos. La austeridad gubernamental ahora confluye con una reducción sin precedentes de los gastos de operación en prácticamente todo el gobierno, lo que deja en condiciones de inoperancia todo esfuerzo que no sea la atención de la emergencia sanitaria.

Los hallazgos de esta investigación confirman la necesidad de replantear en su totalidad la política en materia de trata de personas implementada hasta hoy, a fin de articular de forma

adecuada las acciones y esfuerzos de las instituciones con obligaciones en materia de prevención y sanción de la trata de personas, y para la asistencia y protección de las víctimas a nivel federal, estatal y local. También confirman la urgencia de modificar la política migratoria restrictiva y persecutoria implementada por el gobierno de México a raíz de la llegada de las caravanas en 2018, pues esta sólo ha intensificado la vulnerabilidad de la población local, la migrante, desplazada forzada y solicitante de refugio que cruza la frontera entre Tapachula y Tecún Umán.

Asimismo, es urgente repensar el diseño institucional general que se articula en estos contextos, y en general, la acción del Estado en su conjunto, para enfrentar la vulnerabilidad de la población en movilidad, así como la que habita en territorio mexicano, y garantizar la vigencia de sus derechos humanos. Lo anterior precisa dar marcha atrás tanto a la política migratoria restrictiva que continúa vigente, como a la política de austeridad gubernamental.

REFERENCIAS

- Arreola, R. (2019, 6 de septiembre). México asegura que redujo el flujo migratorio un 56% desde que Trump amenazó con imponer aranceles a sus productos. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49616051>
- Casillas, R. (2015). *Diagnóstico y situación actual del delito de trata de personas en Chiapas*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/comision/libros/9%20Libro%20Diagnostico%20y%20Situacion%20Actual%20de%20Delito%20de%20Trata%20de%20Personas%20en%20Chiapas.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019, noviembre 19). *Ley Federal de Austeridad Republicana*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación (DOF) (2021, 20 de mayo). *Ley General para Prevenir, Reprimir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP_200521.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Washington: Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). (2019, 14 de enero). *Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México*. México: Segob. Recuperado de <http://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2019). *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México 2019*. Ciudad de México: Autor. Recuperado de

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-08/DIAGNOSTICO_SITUACION_TDP_2019.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2020, 20 de enero). *Brinda la CNDH acompañamiento a la "Caravana Migrante"* [Comunicado de Prensa]. Ciudad de México: Autor. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-01/COM_2020_012.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS). (2009). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México*. Ciudad de México: Autores.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2015). *Medición de la pobreza en Chiapas. Indicadores de pobreza por municipio*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim). (2016, 18 de noviembre). *Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Chiapas*. Chiapas: Autor. Recuperado de <http://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-chiapas>

Cruz, M. (2009). Introducción. En M. Cruz (Coord.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región sur: El caso de Tapachula, Chiapas*, (pp. 3-8). Tapachula: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres/Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/conavim/tapachula.pdf>

El Colegio de la Frontera Norte. (2020). *Indicadores Semestrales EMIF Sur. Julio-diciembre 2019*. El Colegio de la Frontera Norte/Consejo Nacional de Población/Unidad de Política Migratoria/ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría del Bienestar/Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Recuperado de <https://www.colef.mx/emif/datasets/indicadores/Emif%20Sur%20Indicadores%20Semestrales%20Julio-Diciembre%202019.pdf>

Fuentes, M. (2010). *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*. México: Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social.

Fuentes, M. (2019). *Índice de Vulnerabilidad ante la Trata de Personas en Chiapas 2019* [Prensa]. Ciudad de México: Autor.

Fuentes, M., Banegas, I. y Regules, R. (2017). *Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: La migración y la trata de personas en la Agenda 2030*. Ciudad de México: PUED /Universidad Nacional Autónoma de México.

González de la Rocha, M., y Saraví, G. (Coords.). (2018). *Pobreza y Vulnerabilidad. Debates y Estudios Contemporáneos en México*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social .

Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi). (2019). *Recursos para entender el protocolo: «Quédate en México»*. Recuperado de <https://imumi.org/attachments/2019/Recursos-para-entender-el-Protocolo2019.pdf>

Instituto Nacional de Migración (INM). (2020, 11 de enero). *Brinda INM atención a más de 7 mil personas migrantes en Tapachula, Chiapas*. Boletín No. 017/2020. Recuperado de <https://www.gob.mx/inm/prensa/brinda-inm-atencion-a-mas-de-7-mil-personas-migrantes-en-tapachula-chiapas-231621?idiom=es>

Johnsson, R. (2014). *Las migraciones laborales en Chiapas*. Ciudad de México: Organización Internacional de las Migraciones.

Kauffer, M., y Francoise, E. (2005). La política de integración de los refugiados guatemaltecos a la sociedad mexicana: De una orientación casi integral en Campeche a un enfoque minimalista en Chiapas. En H. Ángeles Cruz (Coor.), *La población en el sureste de México* (pp. 101-124). Tapachula de Córdoba: El Colegio de la Frontera Sur/Sociedad Mexicana de Demografía.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Diagnóstico para monitoreo de flujos y seguimiento a la movilidad*. Tapachula: Programa Regional sobre Migración Mesoamérica y el Caribe. Recuperado de <https://migration.iom.int/system/tdf/reports/DTM-TAPACHULA-MEXICO-JUNIO%202019.pdf?file=1&type=node&id=7293>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s.f.). Términos fundamentales sobre migración [Página web]. Recuperado de <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2014). *Los derechos humanos y la trata de personas* (Folleto informativo No. 36). Nueva York/Ginebra: Autor. Recuperado de https://www.ohchr.org/documents/publications/fs36_sp.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2014). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Trata de Personas en México*. Ciudad de México: Naciones Unidas y Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2021/2/images/Diagnostico%20trata%20de%20personas.pdf>

Observatorio Ciudadano de Chiapas (OCCh). (2020). *Reporte sobre incidencia delictiva. Segundo trimestre 2020*. Tuxtla Gutiérrez: Autor. Recuperado de <http://www.ligalab.mx/wp-content/uploads/2020/08/2020-2T.pdf>

Pradilla, A. (2020, 10 de julio). Hasta ahora solo una promesa: Sembrando Vida y programa de jóvenes no están operando en Centroamérica. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2020/07/sembrando-vida-jovenes-futuro-no-operan-promesa/>

Ramos, C. (2019, 22 de febrero). Gobierno federal deja sin recursos públicos a refugios para mujeres víctimas de violencia. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2019/02/gobierno-federal-deja-sin-recursos-publicos-a-refugios-para-mujeres-victimas-de-violencia/>

Región Transfronteriza México-Guatemala: Dimensión Regional y Bases para su Desarrollo Integral. (s. f.). Primera fase 2017-2018. Recuperado de <https://www.centrogeo.org.mx/lista-de-proyectos?view=project&id=4:project-4&catid=16>

Ruiz, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigación Geografía*, (77), 63-74. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112012000100006

Ruiz, A. (2020). *Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México: La transformación de las políticas migratorias mexicanas*. Washington: Migration Policy Institute (MPI). Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/research/un-ano-acuerdo-estados-unidos-mexico>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2016). Estadísticas de incidencia delictiva, 2016. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1DqsFHqbXHj-oqKZ9ZlsajN48v3ILLIXe/view>

SESNSP. (2017). Estadísticas de incidencia delictiva, 2017. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1RXOIfdi1ooR8swcG37PIg36em3oFKXNt/view>

SESNSP. (2018). Estadísticas de incidencia delictiva, 2018. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1_bd3MG5chYY1IAuzow17KPWkjHxklbts/view

SESNSP. (2019). Estadísticas de incidencia delictiva, 2019. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1fhWLGAJgpcw7MrmkNikBLxltKdMsk4KU/view>

Senado de la República. (2017). *Análisis y evaluación del Informe de la Comisión Intersecretarial contra la Trata de personas 2015*. México: Autor. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/presentacion.pdf

Secretaría de Gobernación (Segob). (2019). *Reporte diario*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inm/prensa/reforzara-inm-acciones-de-sensibilizacion-respeto-y-salvaguarda-de-derechos-humanos-de-personas-migrantes?idiom=es>

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2019, 30 de mayo). Austeridad republicana es eliminar gastos excesivos y canalizar recursos para los más necesitados: Función Pública [entrada de

blog]. Recuperado de <http://www.gob.mx/sfp/articulos/conferencia-de-prensa-austeridad-republicana?idiom=>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2019, 7 de junio). Declaración Conjunta México Estados Unidos. Recuperado de <http://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>

Swanson, K. (2019). Silent Killing: The Inhumanity of U.S. Immigration Detention. *Journal of Latin American Geography*, 18(3), 176-187. doi: <https://doi.org/10.1353/lag.2019.0050>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2021). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. Nueva York: United Nations.

Varela, A. y McLean, L. (2019). Caravana de migrantes en México: Nueva forma de autodefensa y transmigración. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (122), 163-185. doi: <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.163>

Wolff, J. y De-Shalit, A. (2007). *Disadvantage*. Inglaterra: Oxford University Press.