

ABUSOS EN LA FRONTERA ENTRE EEUU Y MÉXICO: CÓMO MEJORAR LAS FALLAS Y PROTEGER LOS DERECHOS

Adam Isacson y Zoe Martens

(Versión corta)



Índice

Resumen Ejecutivo	03
¿Por qué es importante?	08
Recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas	11
¿Qué debemos hacer?	15

“Migración tiene el derecho de capturarlo a uno, pero como debe de ser. No a la mala. Entonces mucha gente les tiene miedo a la migración. Gracias a Dios, Dios me dio la fuerza para aguantar y sostener lo que me hicieron.... La gente no tiene que dejarse de los maltratos de la patrulla fronteriza. Porque es difícil, y mi caso es un ejemplo. Un ejemplo para muchas personas que tal vez tienen el mismo atropello al mío, el mismo caso....

Entonces es un ejemplo que le doy a todos los paisanos es que no desmayen. Si migración les pegó, reclamen sus derechos, porque todos tenemos derechos.”

“Marco Antonio”, quien presentó una denuncia después de que la Patrulla Fronteriza lo atropellara y pasara encima de su pierna con una cuatrimoto.



Resumen ejecutivo

Una frontera entre Estados Unidos y México bien gobernada y que trate con humanidad a las personas migrantes y solicitantes de asilo es posible y no debería considerarse una aspiración inalcanzable.

Para que esto pueda ser una realidad, el personal del gobierno estadounidense que abuse de los derechos humanos o viole las normas profesionales, debe rendir cuentas en un plazo razonable y las víctimas deben recibir justicia.

En la actualidad, esto rara vez ocurre en la frontera entre Estados Unidos y México.

- La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus iniciales en inglés), la mayor agencia civil de seguridad del gobierno federal, tiene un problema persistente de abusos a los derechos humanos sin rendición de cuentas. Muchos, si no la mayoría, de los funcionarios de CBP y agentes de la agencia de Patrulla Fronteriza de CBP son profesionales que tratan de seguir las mejores prácticas. Sin embargo, la frecuencia y la gravedad de las denuncias de abuso indican que un número considerable de oficiales y agentes no cumplen con ese estándar. Además, el historial sugiere que las investigaciones son incompletas y tienen fallas, mientras que los procedimientos disciplinarios existentes no son lo suficientemente contundentes como para cambiar su comportamiento.

- Este informe ofrece numerosos ejemplos de presuntos abusos, así como de comportamientos insubordinados o politizados desde el año 2020. Algunos de los casos graves conllevan el uso indebido de la fuerza o incluso pérdida de vidas. Muchos otros ejemplos de crueldad y victimización suceden a diario, incluyendo la violencia no provocada durante las detenciones, el uso de lenguaje abusivo, la negación de alimentos o atención médica, las separaciones familiares, la no devolución de documentos y objetos de valor, las deportaciones peligrosas, la elaboración de perfiles raciales y la falsificación de documentación migratoria. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus iniciales en inglés) mantiene una base de datos actualizada regularmente que documenta estos abusos.
- Las investigaciones de muchas de estas denuncias no ocurrirían sin el trabajo de actores externos como son los defensores de los derechos humanos, los periodistas, denunciantes y las propias víctimas. Las investigaciones pueden comenzar de dos maneras. Algunas, normalmente los casos más graves, comienzan por iniciativa propia de los investigadores del gobierno estadounidense, especialmente si el lugar de los abusos es la escena de un crimen. La mayoría requiere que actores externos den el primer paso. Sin su iniciativa, la mayoría de estos casos nunca se investigarían y, como muestra este informe, muchos siguen sin investigarse.

- Para una víctima o un defensor que desee presentar una denuncia y obtener alguna reparación, el proceso de rendición de cuentas es desconcertante, opaco y lento. Actualmente, los esfuerzos externos para exigir responsabilidades por los abusos deben pasar por un sistema innavigable que se ha ido improvisando en los últimos 20 años desde la fundación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus iniciales en inglés). Cuatro organismos con responsabilidades que se superponen tramitan las denuncias y se reparten los casos entre sí: la Oficina de Derechos Civiles y Libertades Civiles (CRCL) del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), la Oficina del Inspector General del DHS (OIG), el Centro de Admisión Conjunta (JIC) y la Oficina de Responsabilidad Profesional (OPR) de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y la Oficina del Ombudsman de Detención de Inmigrantes (OIDO) del DHS. Todos carecen de personal y otros recursos, y algunos no tienen el poder suficiente para que sus recomendaciones sean efectivas.
- Hay varios "puntos de falla" en donde frecuentemente se estancan los casos. Estos dejan a las víctimas sin justicia y minan la credibilidad del proceso de rendición de cuentas del DHS. En su acompañamiento a las víctimas migrantes que vienen de la custodia de CBP a su albergue en Nogales, Sonora, México la Iniciativa Kino Para la Frontera (KBI, por sus iniciales en inglés) es testigo frecuente de cómo las denuncias no van a ninguna parte. Los casos se ingresan a una base de datos sin que se les haga seguimiento; se cierran a causa de litigios en curso, incluso sobre temas generales, o porque "no hubo violación de política". Los casos son remitidos a otros organismos y luego nada ocurre. En ocasiones, no hay ni siquiera una respuesta. La segunda sección de este informe documenta dolorosos ejemplos de abusos sufridos y la incapacidad para superar los "puntos de falla", tomando en cuenta que hay muchas víctimas que han sido deportadas sin haber hablado con un investigador.

- El estatus quo es insostenible. Reforzar la rendición de cuentas exigirá la acción de muchos sectores. El camino a seguir implica mejorar el proceso de denuncias, investigaciones, disciplina, supervisión del Congreso y un cambio cultural. Los investigadores de WOLA y KBI se basaron en su experiencia, numerosas conversaciones con defensores y funcionarios, y una amplia lectura de la literatura existente para elaborar más de 40 recomendaciones. Entre estas:
 - El proceso de denuncia: es urgente mejorar la capacidad del personal para reducir su carga de casos, facilitar la admisión de casos, ofrecer información en tiempo real a los denunciantes sobre el estado de sus casos, informar sobre las recomendaciones resultantes y explicar por qué se han dado por concluidas las investigaciones.
 - Investigaciones: es crucial liberar a los denunciantes de la carga de saber a cuál de los cuatro organismos presentar una denuncia, impedir que el Inspector General del DHS (OIG, por sus iniciales en inglés) congele las investigaciones al retener los casos sin tomar medidas, mejorar la capacidad de los organismos para tramitar denuncias con varias acusaciones, aumentar el personal, desplegar y utilizar más cámaras corporales, garantizar que se entreviste a las víctimas y realizar cambios de gestión de alto nivel en OIG.
 - Disciplina: es sumamente importante que CBP solo use la fuerza en caso de que sea "necesario y proporcionado", evitar la anulación de las recomendaciones disciplinarias de los investigadores en casos de derechos humanos, sacar a los funcionarios de la cadena de mando de las decisiones disciplinarias, y reformar la Junta Nacional de Revisión del Uso de la Fuerza, un comité compuesto por varias agencias de gobierno, para que pueda emitir decisiones más rápidas y más contundentes.

- **Supervisión del Congreso:** los legisladores y su personal deben llevar a cabo más audiencias, realizar más consultas por escrito y hacer más estrictos los requisitos de los informes sobre la rendición de cuentas, al tiempo que aprueban leyes para aclarar las competencias de los organismos de supervisión y aumentar su financiamiento.
- **Cambio cultural:** algunas medidas claves incluyen eliminar la participación del Sindicato de la Patrulla Fronteriza de los casos de derechos humanos y otras conductas indebidas en las que estén implicados civiles, adoptar medidas más estrictas en materia de acoso sexual e incrementar el reclutamiento de mujeres, proteger a quienes denuncian, abordar la zona gris que permite la elaboración de perfiles raciales, y sacar a los agentes de la Patrulla Fronteriza de los procesos de tramitación de solicitudes de asilo.

Esta agenda de reformas recomendadas es ambiciosa y muchos sectores tienen papeles que desempeñar: funcionarios del DHS, legisladores, ONG, periodistas, filántropos y, ante todo, los propios agentes y personas funcionarias. Pero como claramente manifiestan los numerosos ejemplos de injusticia nombrados en este informe, no hay opción: se trata de un asunto de estado de derecho democrático, en la frontera y más allá de esta.



Crédito de la fotografía: CBP
Crédito de la ilustración: Sergio Ortiz Borbolla

¿Por qué es importante?

Este informe es el fruto de años de trabajo por parte de organizaciones que se han dedicado a documentar violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas federales de seguridad estadounidenses en la frontera entre Estados Unidos y México.

- WOLA, con sede en Washington D.C., mantiene una base de datos de unos 400 casos —muchos de ellos severos— recopilados desde el año 2020.
- KBI ha documentado miles de casos de abusos narrados por personas migrantes que se han refugiado en su albergue en Nogales en el estado de Sonora. Basándose en estos casos, a menudo graves, KBI ha generado cientos de denuncias formales desde 2015 en un esfuerzo por mejorar la rendición de cuentas.

Ofrecemos este informe con la confianza de que es posible promulgar reformas sensatas que pongan fin a la crueldad y que alineen la gobernanza fronteriza con los valores democráticos, incluso en un momento en que los grandes debates nacionales sobre política fronteriza y de inmigración están a la vez polarizados y paralizados. Independientemente de su posición política, creemos que casi todos las personas estadounidenses—y casi todos quienes trabajan en el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de EE.UU. y su agencia de Patrulla Fronteriza— estarían de acuerdo con que los abusos y comportamientos descritos aquí son inaceptables. Creemos que casi todos podrían compartir nuestra opinión de que los "puntos de falla" descritos en este informe sobre la rendición de cuentas pueden y deben solucionarse.

Esperamos que este informe inspire y ofrezca una ruta de acción para los defensores, académicos, periodistas, personal encargado de supervisar el poder ejecutivo, responsables políticos del poder ejecutivo y quienes estén de acuerdo con que el estado actual de abuso y rendición de cuentas en la frontera entre EE.UU. y México exige una reforma profunda.

Esta investigación se realizó con un público clave en mente: los agentes y funcionarios, en todos los niveles de CBP y la Patrulla Fronteriza, que buscan hacer su trabajo de manera honorable y sin una agenda política, y que reconocen el daño que la impunidad persistente hace a sus instituciones.

Hemos documentado una realidad que, vista en conjunto y no como una serie de episodios aislados, resulta francamente chocante. Los casos de alto perfil de uso indebido de la fuerza letal, persecuciones peligrosas en vehículos o casos de muerte por negligencia, ocurren sobre un telón de fondo cotidiano de conducta cruel, deshumanizadora e incluso racista. El personal de CBP y de la Patrulla Fronteriza recurre habitualmente a la violencia física, incluso contra mujeres e infantes, sin justificación de defensa propia. Intimidan de manera frecuente a las personas migrantes con un lenguaje abusivo, incluso racista o sexista. Deportan y expulsan a personas al saber que se encuentran en condiciones peligrosas, separan a familias, confiscan documentos importantes y pertenencias valiosas, niegan el acceso a comida, agua y asistencia médica, falsifican documentos, realizan perfiles raciales, acosan sexualmente a las personas migrantes y a sus propios colegas. Violan la privacidad y las libertades civiles, y defienden opiniones politizadas e insubordinadas.

No todos los agentes de la Patrulla Fronteriza y CBP se comportan de esta manera. Lo más probable es que la mayoría no lo haga. Pero es demasiado infrecuente oír hablar de agentes "buenos" que se atreven a alzar la voz cuando presencian cómo sus colegas cometen el tipo de actos que nuestras organizaciones pueden documentar con semejante frecuencia.

Mientras tanto, los ejemplos de personal de las fuerzas de seguridad fronteriza que rinden cuentas por estos abusos son cada vez menos frecuentes. La falta de rendición de cuentas es tan frecuente que contribuye a consolidar una cultura que permite violaciones a los derechos humanos. Los abusos siguen produciéndose porque la impunidad es muy probable.

Por eso es de suma importancia que existan mecanismos para exigir responsabilidades a quienes violan los derechos humanos. La legislación estadounidense que rige la ayuda exterior permite que fluya la ayuda hacia cuerpos policiales o unidades militares de otros países incluso los que tienen un historial problemático en materia de derechos humanos, con la condición de que el país receptor "tome medidas efectivas para llevar ante la justicia a los miembros responsables de la unidad de las fuerzas de seguridad". Del mismo modo, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus iniciales en inglés) cuenta con un sistema que existe para tomar estas "medidas efectivas". Este sistema, sin embargo, necesita una revisión.

El siguiente gráfico muestra los resultados de 78 denuncias que KBI presentó entre 2020 y 2022:



El 95 por ciento de las denuncias presentadas por KBI no acabaron en ningún tipo de medida de rendición de cuentas. Es decir que: no hubo una investigación adecuada ni se tomaron acciones disciplinarias. Solo el 5 por ciento resultó en recomendaciones políticas o disciplinarias para el agente en cuestión.

Recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas

Algunas de estas recomendaciones son técnicas y pretenden agilizar procedimientos innecesariamente engorrosos. Otras son presupuestarias y se centran en la escasez de recursos. Algunas exigen un cambio cultural, cambios de personal y un enfoque fundamentalmente distinto a la supervisión. La mayoría requerirían poca o ninguna legislación por parte de un Congreso que se encuentra estancado. Nuestras organizaciones creen que esos cambios —mucho más allá de una reorganización de los organismos— están justificados por la gravedad de los abusos que seguimos documentando.

Cambiar una cultura de abusos y aumentar las probabilidades de rendición de cuentas puede llevar muchos años y torbellinos políticos. Pero, como ponen de manifiesto los numerosos abusos documentados en este informe, a menudo escandalosos, no hay otra opción. Estados Unidos debe asegurarse de que el comportamiento cotidiano de sus fuerzas de seguridad fronterizas vuelva a ser congruente con los valores que profesa.

La confianza pública en la gobernanza fronteriza de Estados Unidos exige que ésta respete los derechos y sea siempre profesional. Debe ser un modelo a seguir en el hemisferio occidental frente al contexto de migración histórica que actualmente conocemos. Y cuando no lo sea, debe disponer de los medios necesarios para tomar medidas eficaces que obliguen a su personal a rendir cuentas.

Este informe documenta un problema crónico de abusos contra los derechos humanos en el seno de las fuerzas de seguridad fronterizas del gobierno federal de Estados Unidos. Para poner freno a este problema es necesario aumentar la responsabilidad por los abusos en el momento en que ocurren. Si la probabilidad de ser disciplinados aumenta, disminuirán los comportamientos abusivos y contrarios a la buena gobernanza fronteriza. Si aumenta la probabilidad de reparación, las víctimas estarán más dispuestas a denunciar.

WOLA y KBI esperan que estas recomendaciones ayuden a que la gobernanza fronteriza de EE.UU. avance hacia este objetivo. A continuación se presenta un resumen de las recomendaciones y el nivel de gobierno correspondiente al que se aplican estas recomendaciones.

1. Cómo hacer que funcione el proceso de reclamaciones:

- Mejorar el proceso de admisión de denuncias
- Crear un único formulario común de admisión
- Mantener una página de Internet que muestre la última medida de responsabilidad adoptada
- Tramitar reclamaciones que impliquen múltiples alegaciones
- Emitir rápidamente un acuse de recibo por escrito
- Asignar un punto de contacto para cada reclamación
- Publicar las recomendaciones y resultados de la Oficina de Derechos y Libertades Civiles
- Iniciar de forma más proactiva las investigaciones sobre "patrones de abuso"
- Indicarle a los denunciantes qué organismo recibió sus denuncias
- Explicar claramente por qué las denuncias acaban en su banco de datos pero no se toman acciones

2. Fortalecer las investigaciones

- Acabar con la falta de claridad jurisdiccional entre agencias
 - OIG debe establecer un límite de tiempo más claro para decidir si acepta un caso
 - Debe existir un proceso real para evitar que las competencias de las agencias investigadoras se solapen
 - Generar capacidades para gestionar "reclamaciones híbridas"
- Reforzar las investigaciones en la Oficina de Responsabilidad Profesional (OPR) de CBP
 - Asegurar la independencia de los investigadores y minimizar la contratación de ex oficiales de CBP
 - Dar más información a los denunciantes
 - Los investigadores deben hablar con las víctimas, quienes a menudo son personas migrantes
 - Adoptar y utilizar cámaras corporales, cámaras de automóvil y cámaras de seguridad
- Reforzar las investigaciones en la OIG del DHS
 - Otorgarle más poder para obligar a CBP a seguir sus recomendaciones
 - Fomentar un cambio rápido de Inspector General

3. Reforzar la disciplina

- Restringir la capacidad de CBP para investigarse a sí mismo en materia penal
- Las recomendaciones disciplinarias de la OPR no deben poder ser anuladas tan fácilmente
- Exigir al DHS que implemente las reformas prometidas en el proceso disciplinario

- El comisionado de CBP debe suspender o despedir a los infractores más atroces
- Impedir que los directores de las oficinas locales y los jefes de sector determinen los castigos de los subordinados
- El criterio para el uso de la fuerza debe ser "necesario y proporcionado"
- Aumentar la eficacia de la Junta de Revisión del Uso de la Fuerza
- Acabar con la participación del arbitraje sindical y patronal en los casos de derechos humanos

4. Reforzar la supervisión del Congreso

- Formular preguntas, documentar problemas, sugerir alternativas y medir las mejoras
 - Conducir más audiencias y formular más preguntas
 - Exigir más rigor a la hora de responder a los requisitos de información
- Aumentar el seguimiento de las quejas pendientes por parte del personal del Congreso
- Presionar al DHS para que modifique la Directiva de Gestión de 2004 (810.1) y aclare las jurisdicciones
- Aumentar el presupuesto para las agencias de rendición de cuentas

5. Superar una cultura organizativa resistente a la rendición de cuentas

- Sacar al Consejo Nacional de la Patrulla de Fronteras de la mayoría de los casos disciplinarios
- La OIG debe actuar ante los datos sobre acoso sexual y violencia doméstica fuera de servicio
- La Patrulla Fronteriza debe reclutar a más mujeres
- Proteger a los denunciantes
- Ponerle fin al pretexto que permite los perfiles raciales
- Retirar a los agentes de los procesos de tramitación de asilo

¿Qué debemos hacer?

Esta agenda de recomendaciones es ambiciosa. Los moderados políticos de Washington, siempre cautelosos ante la posibilidad de que los consideren “opositores a las fuerzas del orden” a medida que se acercan las elecciones, podrían argumentar que es demasiado ambiciosa. De la misma manera, los partidarios de rehacer desde cero todo el aparato fronterizo y migratorio de Estados Unidos podrían argumentar lo contrario.

WOLA y KBI desean enviar un mensaje a todos, sin importar su punto de vista, hasta a algunos de los partidarios más fervientes de CBP y la Patrulla Fronteriza, es un mensaje en torno al cual todos podemos estar de acuerdo : que los ejemplos de abuso y comportamiento poco profesional documentados en este informe son inaceptables por su frecuencia y por la gravedad de su crueldad. Son, sobre todo, inaceptables por lo difícil que resulta responsabilizar a los perpetradores y dignificar a las víctimas, tanto cuando las investigaciones nacen por alertas internas como cuando nacen desde denuncias externas.



Crédito de la fotografía: CBP
Crédito de la ilustración: Sergio Ortiz Borbolla

Si existe un amplio consenso sobre el hecho de que el estado actual de los derechos humanos en la frontera es inaceptable, entonces para abordarlo hay que empezar con tomar acción.

Todos tenemos un papel que desempeñar.

- El Congreso puede hacer más preguntas y dedicar más recursos a dotar a los investigadores de las herramientas que necesitan.
- Los periodistas y sus editores pueden aumentar su escrutinio.
- La dirección del DHS puede, dentro de las competencias existentes, cambiar las estructuras de incentivos que ahora favorecen la impunidad.
- Los defensores externos pueden documentar nuevos ejemplos y patrones de abuso y exigir rendición de cuentas al tiempo que proponen reformas.
- Las organizaciones humanitarias en ambos lados de la frontera pueden recibir de forma más sistemática las denuncias de malos tratos que vienen de las personas a las que sirven y canalizarlas hacia socios de confianza que puedan ayudar en las denuncias.
- Los filántropos pueden dar prioridad a la financiación para aumentar el número (actualmente muy reducido) de proveedores de servicios y defensores que tienen la capacidad para documentar abusos y acompañar a los casos por el proceso de denuncias y exigir reformas.

- Los consulados del gobierno mexicano, así como los de otros países con ciudadanos que migran con frecuencia a través de la región fronteriza entre México y Estados Unidos, pueden documentar los abusos de forma más exhaustiva y exigir un mejor trato a sus ciudadanos y a otras personas deportadas a territorio mexicano. Los fiscales e investigadores de México pueden actuar con mayor diligencia para castigar a los agentes estatales que maltraten a las personas migrantes en suelo mexicano.

Sin embargo, gran parte del trabajo para reformar esta situación inaceptable corresponde a los propios agentes de CBP y la Patrulla Fronteriza, y a quienes los dirigen. El otro camino hacia la rendición de cuentas que requiere que actores externos inicien las denuncias, no debería ser la principal forma para encontrar justicia para las violaciones de los derechos humanos y lograr que se haga justicia. Se debe hacer mucho más desde adentro.

Cuando un agente es testigo de un comportamiento cruel, poco profesional o ilegal, debe ser incentivado —por la política, la administración, la cultura y la probabilidad de una respuesta eficaz y bien dotada de recursos— a denunciarlo. A la espera de una revisión rápida y exhaustiva de los hechos, la institución debe apoyar y recompensar a ese funcionario o agente. Hacer lo correcto ante la conducta indebida de un colega es siempre un acto de valentía. Pero debería requerir mucho menos valor del que parece requerir ahora.

Nuestras organizaciones están convencidas de que este tipo de cambio es posible.

Descargue el informe completo en inglés:

<https://www.wola.org/analysis/accountability-for-abuses-at-the-u-s-mexico-border-how-to-address-failures-and-protect-rights>



Crédito de la fotografía: Kino Border Initiative
Crédito de la ilustración: Sergio Ortiz Borbolla



Kino Border Initiative
Iniciativa Kino
para la Frontera

Este informe fue posible gracias a la edición, el diseño, la investigación, las comunicaciones y las contribuciones de contenido de Kathy Gille, Joanna Williams, Ana Lucía Verduzco, Zaida Márquez, Sergio Ortiz Borbolla, Milli Legrain y Felipe Puerta Cuartas.