

# La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno

## Militarización de la política migratoria en México

María Fernanda Rebollar Cortés<sup>1</sup>  
y Cristina Reyes Ortiz



## Prólogo

Las Fuerzas Armadas (FFAA) han adquirido una mayor participación en diversas tareas del gobierno civil durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018 – 2024). Esto ha sido posible gracias a la transferencia de funciones y presupuestos que originalmente pertenecían a instituciones civiles, muchas de las cuales se encuentran al margen del orden constitucional vigente. Adicionalmente, las FFAA son respaldadas por un discurso proveniente del Poder Ejecutivo que las califica como las únicas capaces de desarrollar cualquier función dentro de la Administración Pública al ser –desde su perspectiva– altamente eficientes, incorruptibles y disciplinadas.

<sup>1</sup> Agradecemos y reconocemos la labor de María Fernanda Rebollar Cortés en la investigación y redacción de este documento; así como a sus aportes durante su estancia en el área de Litigio Estratégico de MUCD.

En el “Inventario Nacional de lo Militarizado”, una investigación del Programa de Política de Drogas (PPD) en colaboración con Intersecta y México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) se detalla el número de transferencias de funciones y presupuesto de origen civil con el que se ha beneficiado a las FFAA. En la segunda edición de la investigación se demuestra que, entre 2006 y 2022, estas transferencias se realizaron en al menos 291 ocasiones a través de distintos mecanismos que van desde reformas normativas hasta la emisión de decretos presidenciales y convenios con las FFAA. Además, el Poder Legislativo ha presentado 87 iniciativas que contribuyen a la militarización del país.

Lo preocupante no sólo es el monto y las nuevas funciones que han adquirido las FFAA, sino el debilitamiento de las instituciones civiles y el Estado de derecho, y los riesgos que entraña para la democracia. Entre ellos, están la subordinación de las autoridades democráticamente electas a las FFAA, la pérdida de potestad de las instituciones civiles sobre distintas funciones de gobierno –y su consecuente reducción presupuestal- y la poca transparencia y rendición de cuentas con las que las FFAA ejercen los recursos públicos.

La participación de las FFAA tanto en tareas de seguridad como en otras áreas de la vida pública debe estar en el debate público porque se ha normalizado su presencia y pese a que, desde la sociedad civil existen propuestas para retomar la vía civil, lo cierto es que en el aparato estatal parece que no existe voluntad política para concretar una alternativa a la militarización de la seguridad y la vida pública del país. A más de 17 años del inicio de la “guerra contra el crimen organizado”, la crisis de violencia, inseguridad, violaciones a derechos humanos y debilitamiento de las instituciones civiles de seguridad sigue vigente. Es una crisis que no cesa. Más grave aún, por inercia institucional y falta de voluntad política, se ve a la militarización ya no solo como la única alternativa a la seguridad, sino también como una forma de gobernar, lo cual sin duda debe hacernos reflexionar sobre el futuro de nuestra democracia.

En este sentido, MUCD ha buscado reflexionar sobre las implicaciones que tiene la participación de las FFAA tanto en tareas de seguridad pública como en la vida pública del país. En 2021 publicamos la serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz”, cuyo propósito fue incentivar la conversación sobre la necesidad de cambiar la estrategia de seguridad pública a través de la desmilitarización y la construcción de una seguridad con enfoque ciudadano y civil. Posteriormente, con nuestra segunda serie de documentos “La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México”, publicados en 2023, nos enfocamos a documentar las repercusiones de la militarización en la vida pública, sus consecuencias y riesgos para la democracia del país.

Esta nueva serie, titulada “La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno”, documentamos la forma en que la militarización ha trascendido la esfera de la seguridad para abarcar otras áreas de la administración pública y visibilizamos cómo es que ahora las FFAA cuentan con facultades y presupuestos que originalmente pertenecían a instituciones civiles, algo que no solamente deforma sus funciones, sino que trastoca el diseño del Estado y pone en riesgo la democracia.

Este informe profundiza sobre el papel que han tomado las FFAA en los últimos gobiernos en tareas migratorias. Tras presentar distintas concepciones internacionales del fenómeno migratorio en México en la historia reciente, contrastando la visión securitaria con un enfoque de derechos humanos, el informe muestra la manera en que la militarización de la política migratoria responde más con esta primera visión, y es inherentemente incompatible con la segunda. Esto es evidente no sólo por las contradicciones entre la función militar y los derechos humanos, sino también por los numerosos casos donde las FFAA han agredido a la población migrante, y muestra la necesidad de detener la participación militar en estas tareas.





# Conceptos bajo los que se concibe a nivel internacional la política migratoria y sus implicaciones para México

La gestión migratoria en México se ha caracterizado por estar fuertemente influenciada por la de Estados Unidos, quien se distingue por priorizar su seguridad nacional sobre la protección y respeto a los derechos humanos. Esta perspectiva es conocida como *securitización*, y sustenta que la migración internacional indocumentada es un problema de seguridad nacional, por lo tanto, la vuelve una amenaza y refuerza la aplicación de medidas más restrictivas y arbitrarias en contra de personas migrantes.<sup>3</sup>

De esta forma, la *securitización* inicia un proceso en el que se expande una narrativa, por parte de diferentes actores sociales, para difundir la creencia de que la migración amenaza a la seguridad nacional, lo que la coloca al nivel del terrorismo o el tráfico ilegal de armas. Así, ante un discurso que es admitido y replicado en la sociedad da paso a que las personas que ocupan cargos públicos implementen políticas basadas en el modelo securitario, con el fin de contener y controlar el supuesto peligro que implica la migración.<sup>4</sup>

El proceso de securitización y militarización de las fronteras en México para detener la migración inició desde 1994 debido a que el entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton tenía el fin de frenar toda la “inmigración ilegal” proveniente de Sudamérica desde México.<sup>5</sup> Además este proceso se alimentó de la narrativa que vincula a las personas migrantes con el crimen organizado, cuando en la realidad se ha demostrado que éste creció a partir del Tratado de Libre Comercio, debido al tránsito fronterizo de mercancías y no como consecuencia de la migración irregular.<sup>6</sup>

El problema de abordar el desplazamiento de personas migrantes desde una perspectiva de seguridad nacional, implica asumir que la migración es un riesgo letal para un Estado. Debido a que la seguridad nacional es la condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libre de amenazas al

<sup>3</sup> Javier Treviño Rangel, “¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México?: una crítica,” *Foro Internacional*, vol. 56, no. 2, abril-junio 2016. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2316/2306>

<sup>4</sup> Ainhoa Ruiz Benedicto, *Fronteras, muros y violencia, militarización y securitización del espacio fronterizo*, (Castellón de la Plana: Universitat Jaume I, 2021), pág. 81. <https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10803/673314>

<sup>5</sup> Ruiz Benedicto, *Fronteras, muros y violencia, militarización y securitización del espacio fronterizo*, pág. 152.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Estado.<sup>7</sup> En ese sentido, para Estados Unidos hay personas extranjeras que son consideradas como un factor de riesgo o una amenaza a la seguridad nacional, entrando en esa categoría los espías, los criminales y los terroristas.<sup>8</sup> Estos últimos agrupan a las personas migrantes, sobre todo a partir de 2001 con las acciones terroristas suscitadas en contra de Estados Unidos.<sup>9</sup> Y para los gobiernos las y los migrantes irregulares son sinónimo de actividades ilícitas, lo que promueve la criminalización de las personas migrantes, así como el racismo y la discriminación.<sup>10</sup>

Como se mencionó anteriormente, la política migratoria en México es un reflejo de la política global y más precisamente de la estadounidense. Por ende, la securitización también implica una dinámica estadocentrista en México. Este modelo supone que, si las estructuras del Estado se encuentran seguras y fuera de cualquier tipo de riesgo, las personas que viven dentro de ese Estado se encuentran en la misma situación. Así las amenazas principales únicamente son aquellas que van dirigidas en contra del Estado<sup>11</sup> y para contrarrestarlas, se vuelve necesario el uso de los militares y se desarrollan políticas de seguridad basadas en el aumento de la presencia militar, armamentismo, militarismo y gasto militar que permiten acumulación y preservación de poder por parte de los militares. Así perpetúa el uso de la fuerza y el militarismo como el modelo de la seguridad de los Estados que utilizan una política como la securitización.<sup>12</sup>

Esta situación es aún más complicada debido a que México y Estados Unidos, no son los únicos países que mantienen esta política, en muchas otras regiones del mundo se ha incorporado esta visión sobre la migración. Los países que conforman a la Unión Europea (UE), por ejemplo, aprovecharon de la misma manera el discurso terrorista para consolidar las acciones de la securitización que ya se estaban produciendo con anterioridad al 2001.<sup>13</sup>

La política migratoria de la UE también se basa en la securitización de las fronteras y un proceso de externalización que impone la gestión de la migración a países de origen y de tránsito como Marruecos, Libia y Argelia, para evitar que lleguen a países receptores como España, Italia y Grecia.<sup>14</sup> Así, les delega la responsabilidad de contener la migración a los países de origen y tránsito a cambio de que se

<sup>7</sup> Gobierno de México, "Estrategia Nacional de Seguridad Pública y Plan Nacional de Desarrollo", [https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad\\_publica/docs/SP/ESPR.pdf](https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/SP/ESPR.pdf)

<sup>8</sup> Luis Herrera-Lasso y Juan B. Artola, "Migración y seguridad: dilemas e interrogantes", *Migración y Seguridad: Nuevo Desafío En México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, p. 15. <https://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10006307>

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>13</sup> Ana Belén Estrada Gorriñ y María Cristina Fuentes Lara, "The construction of the European borders as the origin of the criminalization of migration: rhetoric of securitization and humanitarianism", *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, Brasília, vol. 28, no. 59, ago. 2020, p. 217-23.

<sup>14</sup> *Ibidem.*

mantengan prerrogativas a su favor por parte de la UE. Esto permite a los países receptores deslindarse de las obligaciones de garantizar los derechos de las personas migrantes. Los efectos de este enfoque son notables en el Mar Mediterráneo que ha pasado a ser una zona donde miles de migrantes mueren cada año.<sup>15</sup>

Ni el modelo estadounidense ni el europeo tienen una visión de derechos humanos, porque solo buscan promover a las personas migrantes como amenazas y no entienden que los flujos migratorios responden a otras cuestiones ya sean económicas o de sobrevivencia.<sup>16</sup> Las personas que emigran lo hacen motivadas por el trabajo, la familia, los estudios, y no son fuente de problema ni para su país de origen ni para el que los acoge. En otros casos lo hacen por razones trágicas como conflictos, persecuciones o desastres, y suelen necesitar más asistencia y apoyo, aunque representan un porcentaje muy bajo del total de las personas migrantes y no constituyen un riesgo para el país receptor.<sup>17</sup>

En este sentido, cabe preguntarse ¿por qué es riesgosa para el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes la participación de las FFAA en la política migratoria en el caso de México?

## El uso de las FFAA en la política migratoria de México

La militarización en la gestión de la migración no es algo reciente en México; de hecho, el uso de las FFAA en tareas migratorias tiene más de 20 años. Desde el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000 – 2006) las FFAA tenían asignadas tareas vinculadas a este tema. Muestra de ello, fue el plan que se denominó “Operación Centinela”, que consistió en el despliegue de más de 18 mil elementos de las FFAA en las fronteras mexicanas e instalaciones estratégicas.<sup>18</sup> Desde entonces, las instituciones castrenses han participado en labores de detención de personas migrantes, contrario al principio de no criminalización de la migración.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> ONU Migración, “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020”, Ginebra, p 21. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf)

<sup>18</sup> Alicia Moncada y Eduardo Rojas, “Bajo la bota. Militarización de la política migratoria en México”, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechosocopia, Uno de Siete Migrando e Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), México, mayo de 2022. [https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe-Bajo-la-Bota\\_240522.pdf](https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe-Bajo-la-Bota_240522.pdf)

<sup>19</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, “Observación general núm. 5 (2020), sobre los derechos de los migrantes a la libertad y a la protección contra la detención arbitraria, CMW/C/GC/5”, párrs. 39-43. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-5-2021-migrants-rights-liberty#:~:text=La%20Observaci%C3%B3n%20general%20n%C2%BA%205.trabajadores%20migrantes%20y%20de%20sus>

El propio Vicente Fox buscó un nuevo acuerdo migratorio con Estados Unidos, el cual se basaría en la cooperación bilateral y en la protección de los derechos humanos, constituyendo éste como una prioridad de la política exterior mexicana del primer gobierno de la alternancia política. Dicho acuerdo se vislumbraba como algo positivo sobre todo por el optimismo generado tras la aprobación de la Declaración del Milenio y sus Objetivos de Desarrollo. No obstante, como se mencionó en el apartado anterior, el 11 de septiembre de 2001 reconfiguró el sistema internacional y securitizó la agenda de Estados Unidos, lo que implicó que cualquier cambio en la política migratoria de ambos países fuera impensable. Por el contrario, se ligó el tema migratorio con el de narcotráfico, lo que traería importantes cambios en cómo se concebiría la migración entre ambos países.

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006 - 2012) la migración fue tratada como un tema de seguridad nacional -sin mencionar que durante esta administración se declaró la "guerra contra el crimen organizado"- lo que traería un cambio en la forma en que las FFAA asumieron en tareas de seguridad pública y que afectarían la gestión de la migración, trayendo consigo hechos tan violentos como la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando Tamaulipas en 2011 y de otras 49 personas en Cadereyta, Nuevo León en 2012. En contraposición, Calderón planteó un cambio cultural en la migración de origen mexicano, pero no así para el caso de la migración de tránsito por el país, esta comenzó a securitizar.

Para el caso de la migración de personas de origen mexicano, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se buscó un cambio cultural que comprendía: fortalecer la capacidad de protección, la asistencia jurídica y la gestión de la red consular mexicana así como los vínculos con la comunidad mexicana en el exterior, promover mecanismos jurídicos internacionales que permitieran un flujo legal, seguro, ordenado y respetuoso de los derechos humanos en América del Norte, respetar los derechos de las personas migrantes en México, promover el voto de las y los mexicanos en el extranjero, fomentar la inversión en las regiones expulsoras y mejorar la calidad de los servicios migratorios.<sup>20</sup> Pero para contener la migración de origen centro y sudamericano surgió la Iniciativa Mérida que buscaba el apoyo de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado,<sup>21</sup> la cual consistía en la entrega de apoyos económicos y técnicos a México, que serían utilizados por la policía federal y los militares<sup>22</sup>; así como el Plan Puebla-Panamá para detonar el desarrollo económico y frenar la migración.

<sup>20</sup> Gobierno de México, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012". Disponible en: <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

<sup>21</sup> Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, "La iniciativa Mérida en el marco de la relación México - Estados Unidos", *Documentos de Trabajo del CIDE*, no. 186, CIDE, junio 2009, p. 13 y 14. [https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/304/1/000096615\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/304/1/000096615_documento.pdf)

<sup>22</sup> Gaceta del Senado, "Punto de acuerdo que presenta la senadora María Elena Orantes López, Jueves 09 de diciembre de 2010 LXI/2PPO-195-948/28064". Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_del\\_senado/documento/28064](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/28064)

Por su parte, Enrique Peña Nieto (2012 - 2018) continuó con la misma línea que los dos gobiernos anteriores, es decir continuó usando a las FFAA en tareas de seguridad pública y de control migratorio. Muestra de ello, fue la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur que traía consigo la detención de personas migrantes y solicitantes de asilo, lo que aumentó la presencia de FFAA, agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) y de la Policía Federal en dicha zona.<sup>23</sup> De igual forma, se continuó con una estrategia de criminalización de la migración y de contención de ésta, muestra de ello fue la reacción del gobierno mexicano ante las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica, así como la falta de adecuadas condiciones en los campamentos de personas de origen haitiano en la frontera con Estados Unidos.

Lo anterior, apenas es un breve resumen de cómo la militarización ha contribuido a menoscabar los derechos de las personas migrantes en los últimos tres sexenios. Lo contradictorio del caso es que, de acuerdo con el marco jurídico mexicano, la migración y el tránsito de personas por nuestro país es un derecho humano reconocido en el artículo 11° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Adicionalmente, el artículo 2° de la Ley de Migración establece que “[en] ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada”. Asimismo, se puede interpretar que la política migratoria en nuestro país debería estar dictada por principios de derechos humanos, así como atender las interseccionalidades presentes en las personas migrantes. En este sentido, la política migratoria debe atender y priorizar las necesidades de las personas migrantes y no violentarlas como ha ocurrido en los últimos 20 años.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República se planteó una gestión migratoria para el periodo 2018-2024 con un enfoque de derechos humanos, inclusión y perspectiva de género.<sup>24</sup> Incluso a finales de 2018, México promovió y firmó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas favoreciendo la creación de un documento que atendiera de forma global la migración internacional en todas sus dimensiones a través de una perspectiva integral basada en altos estándares de derechos humanos.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Alicia Moncada y Eduardo Rojas, “Bajo la bota”.

<sup>24</sup> Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas del Gobierno de México, “Visión ejecutiva de la política migratoria. Principales componentes” en *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*. Disponible en: [http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva\\_Politica\\_Migratoria](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria)

<sup>25</sup> SRE, “México reafirma su compromiso con el multilateralismo y con la gobernanza efectiva de la migración internacional, Comunicado”, julio de 2018. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/vaticano/index.php/noticias/256-mexico-en-el-pacto-mundial-pa-ra-una-migracion-segura-ordenada-y-regular>

Sin embargo, la realidad contrasta lo planteado por el propio Gobierno Federal, pues actualmente a los cuerpos castrenses se les ha adjudicado funciones en materia migratoria, en contra de las disposiciones normativas mexicanas, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de las personas refugiadas. Además se han incorporado militares y exmilitares como parte de la estructura del INM.<sup>26</sup> La asignación de militares en puestos del INM es riesgoso porque debilita a una institución civil que debe ser reformada y dotada de los recursos humanos y financieros necesarios para el desarrollo de sus actividades, pero con estos nombramientos se observa que la política migratoria ha sido militarizada y el enfoque de atención a las personas migrantes ha cambiado, es decir, se ve a éstas como una amenaza a la seguridad nacional.

En este sentido, la militarización de la política migratoria se puede observar a través de por lo menos tres momentos en la administración de López Obrador:

### **1. Atribuciones a la Guardia Nacional (GN) en la ejecución de la gestión migratoria**

Las cuales están previstas en el Art. 9º, fracción II, incisos a, b; fracciones XXXV, y XXXVI de la Ley de la Guardia Nacional.<sup>27</sup> Estas incluyen: la vigilancia de zonas fronterizas, aduanas, garitas, puntos de revisión, centros de supervisión y control migratorio; así como inspección de documentos migratorios para verificación del estatus migratorio de las personas, detención y presentación de personas con estatus irregular, y el resguardo de las estaciones migratorias.

### **2. Despliegue de elementos castrenses para ejecución del Plan de Migración y Desarrollo**

Para enero de 2022, el gobierno mexicano había desplegado 28 mil 397 elementos para la ejecución del Plan de Migración y Desarrollo en la Frontera Norte y Sur, de los cuales 13,663 elementos pertenecían al Ejército, 906 a la Armada y 13,828 a la GN.<sup>28</sup> En enero de 2023 esta cifra ascendió a 30,877 elementos desplegados, de acuerdo con el informe mensual de seguridad.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Alicia Moncada y Eduardo Rojas, "Bajo la bota".

<sup>27</sup> Ley de la Guardia Nacional, Diario Oficial de la Federación, DOF, México, publicada el 27 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGN.pdf>

<sup>28</sup> Gobierno de México, "Informe de seguridad. Jueves 20 de enero de 2022", enero de 2022. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/693978/CPM\\_Informe\\_de\\_seguridad\\_20ene22.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/693978/CPM_Informe_de_seguridad_20ene22.pdf)

<sup>29</sup> Gobierno de México, "Informe de seguridad. Martes 17 de enero de 2023", enero de 2023. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/796528/CPM\\_Informe\\_de\\_Seguridad\\_17ene23.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/796528/CPM_Informe_de_Seguridad_17ene23.pdf)

### 3. La colocación de militares y exmilitares en puestos clave del INM

De 32 delegaciones estatales del INM, 14 están bajo el cargo de personal con formación especializada en tareas militares, de acuerdo con información pública.<sup>30</sup>

Con estos hechos se demuestra que la política migratoria en México ha sido militarizada. Además, es preocupante que las personas migrantes sean vistas como amenazas a la seguridad nacional, a pesar de que el discurso del presidente López Obrador diga lo contrario. De igual manera, es contradictorio que un cuerpo como la GN, creado originalmente para encargarse de las tareas de seguridad pública, se encargue de temas migratorios bajo el argumento de que los elementos de las FFAA pueden desempeñar un mejor papel que el personal civil del INM. Insistimos que sean los militares quienes determinen el ingreso y salida de personas es preocupante porque en este proceso se pueden suscitar numerosas violaciones de derechos humanos.

Reiteramos, se requiere de un INM que sea capaz de atender la magnitud del fenómeno de la migración en México. Ello significa una reingeniería institucional lo suficientemente amplia como para dar respuesta a los cientos de miles de personas migrantes que ven en el país una alternativa para su integridad y seguridad personal, pero de manera urgente se necesita cambiar el enfoque de seguridad nacional con el que se ve a la política migratoria. En nuestro marco legal solo es posible que las FFAA participen en materia de seguridad nacional, conforme al artículo 89°, fracción VI. Por ello, en reiteradas ocasiones el gobierno busca introducir un cúmulo de situaciones que impliquen un riesgo a la seguridad nacional y justifiquen una intervención militar.

Lo anterior es porque la seguridad nacional es un concepto que no incluye la protección de los derechos de las personas, sino la continuidad de un Estado y sus valores. En la migración se ha recurrido al argumento de la seguridad nacional para justificar una intervención militar, pese a que no existen razones reales para concluir que la migración irregular es una amenaza para ésta. La introducción del concepto de seguridad nacional a la política migratoria anula necesariamente aquellos objetivos destinados a proteger los derechos humanos de las personas migrantes, pues resulta más imperante la protección y el control fronterizo como un mecanismo de protección estatal.

<sup>30</sup> Paola García Alanís, *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes*, (Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México, marzo de 2024), p. 169. [https://drive.google.com/file/d/1pErCmx9D6TOvnxv1zreiQa\\_3uUExddB/view?usp=sharing&usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/1pErCmx9D6TOvnxv1zreiQa_3uUExddB/view?usp=sharing&usp=embed_facebook)

# Obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes

Las personas migrantes cuentan con una serie de derechos muy específicos a nivel internacional, y México a partir de la Constitución y de sus compromisos internacionales está obligado a respetar y garantizarlos. Esto en razón de que sí es necesario brindar seguridad a las personas migrantes. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2018 se registraron 49 mil casos de trata de personas en la que la mayoría eran mujeres adultas (46%) y también niñas (19%).<sup>31</sup> Asimismo, a lo largo de la frontera de Estados Unidos y México se calcularon 1,884 decesos entre 2014 y 2018.<sup>32</sup>

Otros delitos a los que se ven expuestas las personas migrantes son los robos, extorsiones, secuestros, asesinatos, desapariciones y violencia sexual.<sup>33</sup> Es decir, las estrategias de seguridad no deben de ser usadas en su contra, sino a su favor, por esa misma razón una política de securitización como la que emplea México no encaja con la protección de derechos humanos de las personas migrantes como sí podría acontecer con la seguridad ciudadana, debido a que desde la seguridad ciudadana serán vistos como sujetos de protección por su situación de vulnerabilidad y no como amenazas o enemigos de la nación.

En ese sentido, las medidas que implementa el Estado mexicano para frenar la migración son contrarias a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, así como al marco jurídico nacional. Muestra de estas omisiones es que el INM que es, en teoría, la autoridad con facultades de control, verificación y revisión migratoria, ha dejado de funcionar en la práctica, ya que es la GN la encargada de la gestión migratoria, producto de la militarización que enfrenta el país.

Como mencionamos anteriormente, en marzo de 2019, el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Guardia Nacional, a este cuerpo de seguridad se le otorgaron atribuciones para resguardar estaciones migratorias, inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, detener y presentar a personas con estatus migratorio irregular, así como apoyo en el resguardo de dichas personas.<sup>34</sup> Dichas facultades fueron impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

<sup>31</sup> ONU Migración, "Informe sobre las migraciones en el mundo 2020," Ginebra, p. 277. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf)

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>33</sup> CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, 2013, p. 47-101. <https://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

<sup>34</sup> Artículo 9, fracciones XXXV y XXXVI, de la Ley de la Guardia Nacional.

(CNDH) dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 62/2019. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió avalar dichas facultades – cuatro años después –, a pesar de que diversas organizaciones de la sociedad civil y activistas le solicitaron a la SCJN que las invalidaran con base en las múltiples violaciones a los derechos humanos cometidas por esta institución militarizada.<sup>35</sup>

Por otro lado, el artículo 99° de la Ley de Migración en México establece que es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o lugares habilitados para ello, en lo que se define su situación migratoria en el país. De ahí que de acuerdo con los artículos 118° y 122° de la Ley en comento, establece que las personas extranjeras en situación irregular que no tengan una restricción para abandonar el país tienen las opciones del retorno asistido o la deportación. En dichos casos las personas migrantes permanecerán en las estaciones migratorias.

El problema de estos procedimientos es que se trata a las personas migrantes como criminales, las revisiones migratorias son muy arbitrarias y se caracterizan por el uso de la fuerza lo que viola en muchas ocasiones los derechos humanos como el debido proceso, la asistencia consular,<sup>36</sup> la prohibición de la tortura, tratos crueles y degradantes y se vuelve aún más grave cuando son llevadas a las estaciones migratorias pues se les priva de su libertad personal, así como su derecho de residencia y circulación.

Debido a todo lo que implican todos estos procedimientos la Corte IDH ha señalado que el uso de medidas privativas de la libertad de carácter punitivo para controlar la migración es contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que forma parte México. Esto porque el derecho penal solo debe ser usado cuando sea estrictamente necesario proteger bienes jurídicos como la vida, la libertad, el patrimonio en contra de ataques graves que pongan en peligro o riesgo a una persona, por lo que las detenciones por el incumplimiento de las leyes migratorias no deben de tener fines punitivos;<sup>37</sup> sin embargo, en México es la regla y no la excepción privar de la libertad a las personas migrantes en situación irregular.<sup>38</sup>

Asimismo, el derecho de circulación y residencia, establecido en el artículo 22° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica que la calidad migratoria de cualquier persona no es una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, por lo tanto, las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Marcela Nochebuena, "Organizaciones piden a la Suprema Corte revocar intervención de la Guardia Nacional en tareas migratorias", *Animal Político*, 15 de junio de 2022. Disponible en: <https://animalpolitico.com/sociedad/organizaciones-suprema-corte-guardia-nacional-migracion>

<sup>36</sup> Daniela Osorio, "Guardia Nacional y detención de personas migrantes", *Nexos*, 25 de octubre de 2021. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/guardia-nacional-y-detencion-de-personas-migrantes/>

<sup>37</sup> Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tinea vs. Estado Plurinominal de Bolivia*, párr. 131. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_272\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf)

<sup>38</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, p. 222.

<sup>39</sup> CNDH, *Acción de inconstitucionalidad 62/2019*, p.113. <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-622019>

No obstante, en México los agentes del INM y de otras instituciones como el Ejército, utilizan la violencia y el uso excesivo de la fuerza durante los operativos para las revisiones de las personas migrantes irregulares.<sup>40</sup> Además estos operativos se basan en el perfilamiento racial en contra de las personas migrantes y las detenciones se dan a partir de criterios subjetivos como el color de piel, su aspecto físico o condición social. Dicho de otra manera, se utiliza una acción represora con un enfoque de seguridad o protección pública basada en estereotipos de raza, color, ascendencia, nacionalidad u otras características que forman parte de la identidad de una persona.<sup>41</sup>

Por ello la Corte IDH ha establecido estándares para que procedan las expulsiones de personas migrantes y consisten en que se deben evaluar las circunstancias personales de cada persona; no debe existir discriminación por su nacionalidad, raza, sexo, lengua, entre otros factores; informar los motivos de la expulsión o deportación; ésta debe estar motivada conforme a la ley; y que se le expliquen sus derechos a las personas migrantes, incluyendo la oportunidad de oponerse, recibir asistencia consular, asesoría legal, traducción o interpretación, así como presentar su caso ante otras autoridades si una decisión es contraria a lo que solicitó.<sup>42</sup>

Todos estos derechos no pueden ser garantizados si las personas que se encargan de esta materia criminalizan a las personas migrantes y se apoyan de instituciones castrenses como la GN para realizar todos los procedimientos. Las autoridades deben de tomar el contexto de las personas migrantes, respetar su dignidad y derechos y reconocer las situaciones marginales de las que escapan de sus países de origen, así como los riesgos a los que se ven expuestas durante su trayecto de un país a otro.

México debe eliminar los prejuicios estatales, en los que se les criminaliza dejando la gestión migratoria en manos de una institución de seguridad, como lo es la GN.<sup>43</sup> Esto incentiva detenciones y revisiones arbitrarias más violentas, pues solo las autoridades en materia de seguridad están legitimadas para ejercer la fuerza. Así mismo, es aún más grave puesto que la GN es una institución militarizada, por lo que su uso de la fuerza es aún más letal. El gobierno de México debe tomar en consideración si los militares están capacitados para tratar con personas que escapan de la violencia, la pobreza extrema o alguna otra causa grave y que durante su trayecto han sido víctimas de la violencia que implica cruzar una frontera.

<sup>40</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, pág. 220.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, párr. 356. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_282\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf)

<sup>43</sup> Daniela Osorio, "Guardia Nacional y detención de personas migrantes."

# Personas migrantes: víctimas de una política migratoria militarizada

México es conocido por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno en términos de migración. Dentro del ciclo migratorio que ocurre en el país, las personas de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) constituyen el porcentaje más amplio de las personas migrantes que pasan por México. Tan solo de 2018 a 2021 constituyeron entre el 85 % y 90% de las personas detenidas en las estaciones migratorias.<sup>44</sup> Todas estas personas migrantes se enfrentan a un sistema que criminaliza y que busca desalentar su tránsito.

En muchas ocasiones las autoridades son las que perpetran actos en contra de la libertad, la integridad y la dignidad de las personas migrantes. Uno de los casos más mediáticos fue el incendio de una Estación Migratoria en Ciudad Juárez el 27 de marzo de 2023, en el que no se les permitió la salida a las personas migrantes que estaban privadas de la libertad durante el incendio, y que en dicho acontecimiento se privó de la vida a 40 migrantes y produjo lesiones a 28 personas más. El entonces delegado del INM en Chihuahua era un contralmirante que se había retirado de las FFAA y fue procesado por ser considerado como uno de los responsables de lo que ocurrió en la estación.<sup>45</sup> Fue acusado de homicidio y lesiones dolosas, así como de ejercicio indebido del servicio público.<sup>46</sup>

De acuerdo con la CNDH entre las principales autoridades que se relacionan con las violaciones de derechos humanos de personas migrantes están el INM, la GN, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) e incluso la Secretaría de Marina.<sup>47</sup> La magnitud del uso de la fuerza por parte de estas autoridades es desmedida, incluso pueden atacar letalmente a personas que no representen riesgos o amenazas, solo por ser migrantes.

<sup>44</sup> CNDH, "Plan específico de trabajo del programa E003: "Atender asuntos relacionados con las personas migrantes," p. 6. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/Evaluacion\\_CR\\_PP\\_E003\\_CNDH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/Evaluacion_CR_PP_E003_CNDH.pdf)

<sup>45</sup> Rubén Villalpando y Jesús Estada, "Procesan a militar del INM por el incendio en Juárez," *La Jornada*, 23 de abril de 2023. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/23/politica/procesan-a-militar-del-inm-por-el-incendio-en-juarez/>

<sup>46</sup> Capital 21 Web, "Delegado del INM es acusado de 3 delitos por fallecimiento de migrantes", *Capital 21* (blog), 19 de abril de 2023. <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=39742>

<sup>47</sup> CNDH, "Plan específico de trabajo del programa E003," p. 14.

En este sentido, el 26 de enero de 2022 la CNDH emitió una recomendación a la SEDENA por el uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza, que resultó en la muerte de una persona de nacionalidad guatemalteca que no agredió, atacó, ni mostró intención de cometer un delito contra la vida o que representara peligro para el personal militar.<sup>48</sup> Se suma a esta recomendación la del 30 de septiembre de 2022 en contra de la GN por controlar una protesta en una estación migratoria con toletes, bastones eléctricos y agresiones verbales, en la que además mantuvieron a personas de origen haitiano acostadas bajo la lluvia durante 4 horas.<sup>49</sup>

Incluso el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas ha manifestado su preocupación respecto al uso de tácticas deshumanizadoras de gobernanza de fronteras en las que incluye la militarización y menciona cómo se han denunciado cientos de desaparecidos o muertos al cruzar la frontera entre México y los Estados Unidos.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> CNDH, "Comunicado DGDDH/022/2022. CNDH dirige Recomendación a SEDENA por uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza, provocando la muerte de una persona en Chiapas," enero de 2022. <https://www.cndh.org.mx/documento/cndh-dirige-recomendacion-sedena-por-uso-ilegitimo-y-desproporcionado-de-la-fuerza>

<sup>49</sup> CNDH, "Comunicado DGDDH/278/2022. CNDH emite Recomendación al INM y a la SSPC por uso excesivo de la fuerza contra personas migrantes en Chiapas," septiembre de 2022. <https://www.cndh.org.mx/documento/cndh-emite-recomendacion-al-inm-y-la-sspc-por-uso-excesivo-de-la-fuerza-contra-personas>

<sup>50</sup> Felipe González Morales, "Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales: tendencias, prevención y rendición de cuentas, A/HRC/50/31." <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5031-human-rights-violations-international-borders-trends-prevention>





Esta publicación forma parte de la serie “La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno” elaborada por MUCD. En esta serie, se examina cómo la militarización ha ido más allá de la esfera de la seguridad pública, penetrando otras áreas de la administración pública. Este fenómeno altera el diseño constitucional del Estado mexicano, poniendo en riesgo el funcionamiento del gobierno civil y, en consecuencia, afectando el funcionamiento efectivo de la democracia.

**Dirección General:** Lisa Sánchez

**Coordinación:** Jonathan De Vicente Encarnación

**Autoras:** María Fernanda Rebollar Cortés y Cristina Reyes Ortiz

