



La militarización de la migración en tiempos de la 4T: el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes en México

The militarization of migration in times of 4T: The case of migrant children and adolescents in Mexico

ALMA COSSETTE GUADARRAMA MUÑOZ

[profesora-investigadora tiempo completo de la Vicerrectoría de Investigación en la Universidad la Salle, México]

NATALIA ABIGAÍL FLORES ÁVILA

[estudiante del séptimo semestre de la Licenciatura en Derecho en la Universidad la Salle]

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes se colocan en una situación de indefensión desde el momento en que salen de su lugar de origen, derivado de una condición migratoria irregular y la minoría de edad; a ello, en México se suma el riesgo que la recién formada Guardia Nacional (GN), integrada por elementos del ejército y la marina, participe en tareas de control migratorio, exclusivas de los agentes de migración, lo que acentúa la vulnerabilidad de NNA. En consecuencia, el objetivo central del trabajo es determinar si la migración en México se ha militarizado al grado de poner en riesgo la seguridad de los NNA migrantes, al tiempo de violentar el interés superior del niño y los estándares internacionales.

Migrant children and adolescents (NNA) are placed in a situation of defenselessness from the moment they leave their place of origin, resulting from an irregular migratory status and minority age; In Mexico, there is a risk that the newly formed National Guard (GN), composed of elements of the army and navy, participate in migration control tasks, exclusive to migration agents, which accentuates the vulnerability of the NNA. Consequently, the main objective of this study is to determine whether migration in Mexico has been militarized to such an extent that it threatens the security of migrant children and violates the best interests of the child and international standards.

PALABRAS CLAVE: *niños, niñas y adolescentes; militarización; interés superior del niño; Guardia Nacional.*

KEYWORDS: Children and adolescents; Militarization; Best interests of the child; National Guard.

SUMARIO: I. Introducción. II. Las caras de la migración en México. III. Los niños, niñas y adolescentes migrantes en México. IV. La política migratoria mexicana: ¿abrazos o balazos? V. El fantasma de la militarización en la migración. VI. Reflexiones finales. VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno complejo presente en todos los Estados del orbe en mayor o menor medida, producida por diferentes causas como el salvaguardar la integridad física o el mejorar las condiciones de vida, entre otras. No obstante, el ejercicio del derecho de movilidad implica la confrontación con el principio soberano del Estado de determinar quién entra, sale o transita por su territorio, esto ha implicado la construcción de estrategias institucionales enfocadas en regular los flujos migratorios, principalmente los irregulares, lo que ha terminado por violentar los derechos humanos de las personas extranjeras. Los atentados del 11 de septiembre a las Torres Gemelas en 2001 y los posteriores ataques terroristas¹ en otros países, fueron el detonante para integrar en la agenda de seguridad el tema migratorio, con lo que se securitizó la migración. En este contexto y al estar tan cerca de EE.UU., el Gobierno mexicano se ha visto en la encrucijada de tener por un lado la presión de la política de seguridad norteamericana y por el otro lado la obligación de dar vigencia al reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de los migrantes.

Por otra parte, 2018 se convirtió en la oportunidad de contar con un gobierno mexicano de izquierda basado en un discurso de respeto por los derechos humanos, lo que constituyó la esperanza para muchos extranjeros quienes buscaban llegar a EE.UU. Empero, la realidad pronto destruyó cualquier oportunidad de que su dignidad y derechos pudieran ser respetados, porque entre las reformas impulsadas por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) estaba la creación de una Guardia Nacional (GN), que sustituiría a la entonces Policía Federal Preventiva (PFP); esto a primera vista podría haber parecido la sustitución de un cuerpo policiaco por otro; no obstante, el cambio no fue exclusivamente de nombre, sino de la conformación y la estructura del nuevo organismo con miembros del cuerpo militar. La GN ha significado un peligro no solo para los extranjeros, sino también para los mexicanos en general, como se verá más adelante.

1 En España a la estación de Atocha en 2004, o en Francia, al periódico *Charlie Hebdo* en 2015 y al Teatro Bataclan en ese mismo año.



En este sentido, el objetivo del presente trabajo es determinar si la migración en México se ha militarizado al grado de poner en riesgo la seguridad de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes en México, al tiempo de violentar el interés superior del niño y los estándares internacionales. La pregunta de la cual se parte es ¿cómo la migración ha pasado de ser un tema de seguridad a una militarización y poner en peligro a NNA migrantes en México?, la hipótesis que se pretende demostrar es que la intervención de la GN, conformada por miembros militares y de la marina, en actividades migratorias pone en riesgo a NNA migrantes que se encuentran en territorio mexicano al violentar sus derechos humanos y el interés superior del niño.

El trabajo se estructuró en seis apartados, además de la introducción; el primero explica las aristas de la migración que confluyen en territorio nacional para comprender la complejidad del fenómeno; el segundo acápite busca caracterizar a NNA migrantes, así como las causas y las consecuencias de la decisión de migrar de sus lugares de origen; en el tercer rubro se describe la política pública en materia migratoria a través de varios sexenios, al hacer referencia a las principales acciones institucionales que permitieron cimentar la actual, por supuesto el análisis se centra en el gobierno de AMLO para entender si la hoy política migratoria ha sido de abrazos traducidos en verdadero respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, o bien balazos de discursos vacíos que en la práctica terminan por violentar los derechos humanos con la presencia vedada de integrantes del ejército en acciones y puestos públicos en el Instituto Nacional de Migración (INM), ello proporcionará los insumos para explicar por qué el fantasma de la militarización es una realidad en el ámbito migratorio gracias a reformas normativas. Finalmente, en el quinto y sexto acápites se presentan algunas reflexiones y las fuentes consultadas.

II. LAS CARAS DE LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

La migración no es un fenómeno social reciente, ha existido desde que el hombre apareció sobre la faz de la Tierra como algo natural, inherente a su sentido de sobrevivencia, al desplazarse de un lugar a otro en busca, primero de comida y luego de protección. Esta situación no ha cambiado mucho con el paso de los años, pues al día de hoy se mantiene viva la razón de la movilidad: la salvaguarda personal, a pesar de los muros reales o imaginarios que puedan edificar los Estados.

México se encuentra en una posición *sui generis* al ser escenario de las diferentes aristas de la migración, derivada de su situación geográfica y de elementos multifactoriales que dan paso a corrientes de origen, retorno, destino y tránsito, las cuales se manifiestan a lo largo de todo el territorio nacional, aun cuando no to-

das las entidades federativas participan de la misma manera e intensidad, cada una tiene su complejidad derivada de su ubicación y desarrollo económico, entre otras características (Guadarrama, 2017, p. 15).

México ha sido origen de una marcada corriente natural de nacionales hacia EE.UU., convirtiéndose en el principal destino por décadas, lo que se acentuó con el Programa Bracero y continuó en los años siguientes hasta la actualidad, aunque con menor intensidad. La causa de este flujo han sido las oportunidades laborales, la posibilidad de reunificación familiar, la búsqueda de estabilidad económica y la esperanza de escapar de la violencia reinante en las comunidades de origen. En la Tabla 1 se presenta la tendencia de la población mexicana a migrar al norte del continente, es decir, EE.UU. y Canadá, y en un segundo plano a Europa, principalmente España por la similitud en el idioma.

Tabla 1. Países destino de la población mexicana emigrante

Lugar de destino	Población mexicana emigrantes	Hombres	Mujeres
Estados Unidos	36, 983, 682	17,012,493	19,971,189
Canadá	107,735	50,605	57,130
España	71,151	29,564	41,587
Alemania	19,200	8,680	10,520
Reino Unido	18,000	7,000	11,000
Países Bajos	9,790	4,250	5,540

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2022a y 2022b.

Por otro lado, la migración de retorno ha sido un flujo nuevo con un incremento en los últimos años; así se habla de un retorno voluntario cuando la decisión la toma el propio sujeto, o bien de un retorno involuntario cuando se produce por las medidas institucionales en materia migratoria de EE.UU., en ambos casos se sigue la premisa: a mayor tiempo en el país de destino, mayor la dificultad de integración del retornado en México (Giorguli y Bautista, 2022). Actualmente uno de los planteamientos de la política migratoria (2019-2024) es facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes y sus familias a través de programas interinstitucionales como: Somos Mexicanos, que tiene por objetivo ofrecer un retorno digno y seguro a México en las mejores condiciones y promover sus habilidades para obtener un empleo que les permita incorporarse al desarrollo del país (Secretaría de Gobernación, 2020). Este tipo de acciones busca promover

derechos como: la identidad, la educación, la salud y la de seguridad social, con el fin de cubrir las necesidades de las personas retornadas, aun cuando de acuerdo con investigaciones recientes (Giorguli y Bautista, 2022) esto no se ha logrado del todo al existir barreras institucionales que lo imposibilitan.

Sin duda el retorno de personas de forma involuntaria derivado de la estricta naturaleza del sistema estadounidense ha sido constante con los años, como se observa en la Tabla 2, en donde los mexicanos repatriados están clasificados por género y edad:

Tabla 2. Número de personas devueltas de EE.UU. en el periodo 2020-2024

Año	Número de personas migrantes devueltas	Personas mayores de edad		NNA migrantes	
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
2020	184, 402	15,240	156,612	1,925	10,625
2021	160, 689	18, 721	141, 968	2,902	19, 928
2022	258,000	32,452	200,593	3,957	20,998
2023	214, 849	32, 242	157, 647	6,216	18,744
2024	118, 527	25,861	92, 666	4,994	11,259

Fuente: elaboración propia con datos recabados de la Unidad de Política Migratoria, 2024a.

La particularidad del suelo mexicano se aprecia al ser país receptor de extranjeros con diferentes fines, ya sea inversión, turismo o la salvaguarda de la vida, entre otros; aun cuando estas corrientes son constantes e impactan significativamente en el Producto Interno Bruto (PIB), están lejos de representar un conflicto para el Gobierno mexicano, puesto que la mayoría de las entradas de migrantes regulares se produce con visa de negocios o turismo. En la Tabla 3 se presentan datos estadísticos que demuestran el incremento de entrada de no nacionales a México en los últimos cinco años:

Tabla 3. Número de entradas de migrantes regulares en el periodo enero de 2020 a julio 2024

Año	Número de personas migrantes regulares	Extranjeros no residentes en México	Extranjeros residentes en México	Mexicanos
2020	16, 293, 957	12,618,862	250,617	3,675,095
2021	25, 536, 881	18, 752, 683	383, 946	6,400, 252
2022	39, 590, 231	30,956,973	593,384	8,039,874
2023	43, 923, 184	33,616,574	726,652	9,579
2024 (Enero – Julio)	27, 361, 516	21,100,677	457,053	5,803,786

Fuente: elaboración propia con datos recabados de la Unidad de Política Migratoria, 2024b.

Finalmente, el tránsito de extranjeros ha estado presente desde los años noventa hasta la actualidad y se ha intensificado con las caravanas migrantes. Lo anterior se puede observar en la Tabla 4, que muestra el incremento de más del 100% desde 2014 a junio de 2024:

Tabla 4. Migrantes irregulares presentados ante la autoridad migratoria en el periodo de 2014 a junio de 2024

Año	Número de migrantes irregulares
2014	127, 149
2015	198, 141
2016	186, 216
2017	93, 846
2018	131, 445
2019	182, 940
2020	82, 379
2021	148, 903
2022	441, 409
2023	778, 907
2024 (enero a junio)	712, 226

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, 2024c.

En cuanto a las nacionalidades, por años han sido los guatemaltecos los que han dominado las corrientes de tránsito, seguidos de los salvadoreños, los nicaragüenses y, en menor medida, los hondureños. Empero, la situación económica de los lugares de origen, el incremento en los niveles de delincuencia, el cambio climático y otros factores han modificado el tablero de las nacionalidades, al posicionar a los hondureños en primer lugar, seguidos de guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses. Este cambio se visibilizó con las caravanas migrantes, al tiempo de generar la incorporación de otras nacionalidades como haitianos, venezolanos y chinos, entre otros. Lo mencionado se observa en Tabla 5, con el número total de migrantes presentados ante la autoridad migratoria por nacionalidad durante el periodo de 2023 a junio de 2024.

Tabla 5. Total de migrantes presentados ante la autoridad migratoria de enero de 2023 a junio de 2024

Nacionalidad	2023	2024
Honduras	118, 984	60, 260
Guatemala	81, 295	56, 938
El Salvador	24, 182	41, 679
Nicaragua	19, 638	36, 405
Haití	44, 801	30, 476

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, 2024c.

Respecto al género, los porcentajes de hombres resultan más altos que los de las mujeres; por ejemplo, hasta junio de 2024, en el caso de los primeros fue del 73.72% y 26.27% para las segundas (Unidad de Política Migratoria, 2024c). En cuanto a la edad, existe mayor presencia de personas mayores de edad (88.2%), quienes toman la decisión de migrar, en relación con NNA (11.79%) (Unidad de Política Migratoria, 2024c).

No obstante, a pesar de que las instituciones se esfuercen por implementar acciones que vayan acorde con la Constitución y con los tratados internacionales, existe un registro sobre el “déficit de la capacidad institucional”. De acuerdo con París *et al.* (2016) esta insuficiencia radica en el área política como en la de gestión migratoria que obedece a distintas causas, como la corrupción, la falta de transparencia en la administración del gobierno y la limitación de recursos materiales y humanos que afectan principalmente la ejecución de programas que promueven los derechos de los migrantes.

La importancia de tener una legislación actualizada, una política pública migratoria acorde y autoridades capacitadas puede hacer la diferencia en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, ya que al ser la migración un fenómeno con diversas vertientes, requiere una atención particularizada, desde sus causas hasta sus consecuencias, con el propósito de velar por la seguridad humana del migrante.

III. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN MÉXICO

En el escenario de la migración tanto hombres como mujeres son vulnerables; pero, por la edad y sus características los NNA se ubican en una posición de mayor indefensión. Se consideran niñas y niños los menores de 12 años; adolescentes los que tienen 12 años cumplidos hasta antes de 18 años (Congreso de la Unión, 2014: artículo 5). Ahora bien, NNA migrante es: “cualquier persona migrante, nacional o extranjera, menor de dieciocho años de edad” (Congreso de la Unión, 2011: artículo 3, fracción XVI). NNA migrante puede viajar solo o acompañado; el primero es aquel: “menor de dieciocho años de edad que no se encuentra acompañado por la persona adulta que ejerce la patria potestad, que la tenga bajo su guarda y custodia, por su tutor o persona adulta bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente por costumbre” (Congreso de la Unión, 2011: artículo 3, fracción XVII); en tanto que el segundo es: “cualquier persona migrante menor de dieciocho años de edad que se encuentra acompañada por la persona adulta que ejerce la patria potestad, la tenga bajo su guarda y custodia o por su tutor” (Congreso de la Unión, 2011: artículo 3, fracción XVIII).

En los últimos cinco años se ha incrementado de manera exponencial el número de NNA migrantes no acompañados que huyen de conflictos armados, violencia, situaciones políticas, hambre, pobreza, etc. Existen otras razones por las cuales los NNA migran, es decir, la búsqueda de un familiar o conocido en los EE.UU. con quien quieren reunirse con la esperanza de iniciar una vida con mejor calidad que la que tienen en sus países de origen. En la Tabla 6 se muestra el aumento de NNA en situación irregular:



Tabla 6. Total de NNA migrantes en situación irregular 2020-2024

Año	De 0 a 11 años		De 12 hasta 17 años	
	Acompañados	No acompañados	Acompañados	No acompañados
2020	4,532	453	6,277	2,023
2021	52,475	1,440	10,264	13,429
2022	43,041	1,045	14,973	12,147
2023	80, 813	619	25,997	6,113
2024	70,306	548	23,411	3,494

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, 2024c.

La mayoría de los NNA migrantes que atraviesan México provienen de naciones como Honduras, Guatemala, Cuba, Haití, Colombia y Ecuador; aunque es menos común que provengan de Asia, se ha documentado su llegada desde países como China e India (Unidad de Política Migratoria, 2024c). También, históricamente se ha observado un mayor número de varones en comparación con mujeres, lo que se replica en el caso de NNA. Aunque ambos sexos afrontan peligros similares, las niñas y mujeres adolescentes tienen un nivel de vulnerabilidad mayor, ya que por lo general en los países de tránsito suelen ser violentadas. En la Tabla 7 se observa la cantidad de niños y niñas en movilidad, por México:

Tabla 7. Total de niñas y niños migrantes en situación irregular 2020-2024

Año	Número de migrantes irregulares	Niñas	Niños
2020	11, 262	4,040	7,222
2021	77, 608	33,285	44,323
2022	71, 206	31,262	39,944
2023	113, 542	52, 306	61, 236
2024	97, 759	46,768	50,991

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, 2024c.

En el informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019) se observa cómo las personas migrantes en general, y los NNA no acompañados en particular, son el principal objetivo de bandas criminales que los someten a extorsión, secuestro, asaltos, agresiones o reclutamiento forzado. A causa de es-

tos peligros NNA migrantes evitan ser descubiertos manteniéndose alejados de las autoridades mexicanas mientras realizan actividades para subsistir como: la venta callejera, la mendicidad, el trabajo de limpiavidrios, o dedicarse al comercio sexual.

Aunado a lo anterior, se deben considerar las exigencias del viaje que enfrentan NNA, puesto que al carecer de recursos o al ser estos limitados se ven obligados a recorrer largos trayectos a pie. Estas largas caminatas pueden llevar a NNA a un estado de desnutrición y deshidratación que impacta negativamente en su salud. Al no contar con un acceso inmediato a algún servicio de salud los NNA son especialmente vulnerables a enfermedades, ya que su sistema inmunológico no está completamente formado o en un estado óptimo de rendimiento. El constante estado de alerta al que se ven sometidos les impide la pronta recuperación de las enfermedades.

Una cuestión central cuando se trata de NNA es que no todas las autoridades que interactúan con ellos cuentan con la formación adecuada para protegerlos, lo que se agrava cuando quien interviene en las tareas de aseguramiento no son los agentes migratorios, sino elementos de la GN, del ejército o la marina. Además, el traslado de los NNA asegurados a los Centros de Asistencia Social (CAS) —sitios destinados para los NNA una vez que son asegurados por la autoridad migratoria— a menudo no se realiza apropiadamente y con la prontitud necesaria, lo que coloca al sujeto en un doble estado de indefensión. Existen situaciones donde el NNA llega acompañado y es separado de sus familiares de manera abrupta, lo que afecta su bienestar psicológico. Este impacto no siempre se considera o se le otorga la atención que merece durante el procedimiento migratorio.

Durante el trayecto o bien, durante el procedimiento migratorio pueden surgir situaciones que se transformen en un trauma para NNA migrantes; asimismo, la detención y las acciones que ocurren dentro de los CAS pueden detonar trastornos como: estrés postraumático, depresión, ansiedad, pérdida de peso y problemas para dormir (Reichel, 2019). Las consecuencias psicológicas van a depender de la persona y estas no son necesariamente inmediatas, sino que muchas derivan del trauma que se va acumulando al intentar no perder su identidad como nacional del país de origen.

Un aspecto que ha sido criticado tanto por la sociedad civil como por la academia versa sobre la detención de NNA migrantes. El INM es la autoridad facultada para asegurarlos y quien determina sobre el interés superior del niño, al tiempo de resolver la situación jurídica dentro del procedimiento migratorio. Determinar el interés superior del niño no es fácil, porque no cualquier autoridad cuenta con la especialización o herramientas logistas que les auxilien en la resolución (Sánchez, 2021). Aunque se tenga una normativa que establezca el procedimiento migratorio a seguir en caso de que el individuo sea un NNA, esto no asegura la protección total de sus derechos.



En el ámbito internacional, México ha demostrado un compromiso por los derechos de la niñez al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1991) que sostiene que NNA requieren medidas especiales de protección dada su vulnerabilidad. El interés superior de la niñez es un elemento primordial para la Convención, al establecer en su artículo 37 la prohibición de que los NNA sean detenidos a causa de su estatus migratorio (ONU, 1991).

La Opinión Consultiva 21/2014 (OC-21/14), emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), refiere la responsabilidad del Estado de evaluar las condiciones de vulnerabilidad y proporcionar medidas para preservar el interés superior del niño, al tiempo de hacer énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de los NNA (Corte IDH, 2014). La OC-21/14 también señala que no interesa la razón por la cual el migrante está en territorio extranjero, se debe evaluar el grado de vulnerabilidad de la persona para proteger sus derechos (Corte IDH, 2014). Sin embargo, al momento de poner en práctica el tratado internacional este queda en letra muerta, particularmente cuando en tareas de corte migratorio, propias de los agentes del INM, intervienen elementos de la milicia y la marina facultados para apoyar en el aseguramiento de migrantes.

En este punto es oportuno recordar el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México* en el que la Corte IDH estableció que: “en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos” (Corte IDH, 2010, párrafo 86). Asimismo, señaló que: “la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales” (Corte IDH, 2010, párrafo 89).

Lo anterior ha sido ratificado posteriormente en el caso *Alvarado Espinoza y otras vs México* (Corte IDH, 2018). En esta resolución la Corte IDH reafirma que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar a cargo de cuerpos policiales de carácter civil. Excepcionalmente las fuerzas armadas podrán intervenir en tareas de seguridad, solo si se atienden estos criterios:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces (COIDH, 2018: párrafo 182).

Por lo anterior, México debe limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna y prohibir su intervención en tareas de corte migratorio, puesto que el entrenamiento que reciben los elementos castrenses está dirigido a derrotar un objetivo legítimo y no a la protección y control de civiles. Luego entonces, el uso de los elementos del ejército en actividades migratorias, que esencialmente son administrativas, violenta los tratados y los estándares internacionales establecidos y reconocidos por el Gobierno mexicano.

IV. LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA: ¿ABRAZOS O BALAZOS?

Para hablar de política migratoria primero es necesario entender qué es la política pública para comprender su alcance. La política pública en palabras de Parsons:

Se puede decir que las ‘políticas’ se ocupan de aquellas esferas consideradas como ‘públicas’, a diferencia de [...] la idea de ‘lo privado’. La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes. (2007, p. 37).

De acuerdo con Mármora (2002), la política pública en materia migratoria es la respuesta del Estado a la problemática migratoria, producto del movimiento masivo de personas a través de fronteras internacionales y de la percepción que tienen las sociedades que experimentan con mayor intensidad dicho movimiento. En otras palabras, son: “las declaraciones de un gobierno sobre lo que pretende hacer o no hacer, incluidos leyes, reglamentos, decisiones u órdenes, con respecto a la selección, la admisión, el asentamiento y la deportación de ciudadanos extranjeros que residen en el país” (Bjerre et al., 2015).

De la última definición entonces se afirma que una política pública no debe ceñirse únicamente a acciones, decisiones u órdenes, sino también a normas jurídicas como leyes o reglamentos; ello es fundamental porque la política pública y la ley son una mancuerna que posibilita una adecuada y correcta regulación de los fenómenos sociales, en este caso la migración para alcanzar la gobernanza migra-

toria, la cual es definida por la Organización Internacional para las Migraciones como: “The combined frameworks of legal norms, laws and regulations, policies and traditions as well as organizational structures (subnational, national, regional and international) and the relevant processes that shape and regulate States’ approaches with regard to migration in all its forms, addressing rights and responsibilities and promoting international cooperation” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2019, p.138).²

En México la norma jurídica que regula el tema migratorio es la Ley de Migración (LM) la cual, a diferencia de sus predecesoras, define la política migratoria mexicana en su artículo segundo como:

La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes (Congreso de la Unión, 2011, artículo 2).

La disposición no se limita únicamente a definir, va más allá, al establecer los principios en los cuales debe estar basada; algunos principios de interés son los siguientes:

- Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito (Congreso de la Unión, 2011: artículo segundo).
- Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio (Congreso de la Unión, 2011: artículo segundo).
- Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando

2 “Marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales) y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y promoviendo la cooperación internacional”. Traducción propia.

sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras (Congreso de la Unión, 2011: artículo segundo).

- Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades (Congreso de la Unión, 2011: artículo segundo).
- Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país (Congreso de la Unión, 2011: artículo segundo).
- Interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género (Congreso de la Unión, 2011: artículo segundo).
- Convencionalidad, en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 2011: artículo segundo).

Con lo anterior se afirma que, conforme a la ley, la política migratoria mexicana tendría que basarse en el respeto a los derechos humanos de la persona, con independencia de si es nacional, extranjera o bien de cualquier otra característica; lo cual se relaciona con el principio de coherencia institucional entre el discurso y la acción, y con el de visualizar la migración desde un enfoque integral para atender los diferentes flujos que convergen en México al ser país origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. En específico, para el caso de NNA se reconoce como principio rector el interés superior del niño. Llama la atención que se establezca como un principio de la política migratoria el facilitar la movilidad de las personas, al tiempo de condicionarlo al mantenimiento del orden y la seguridad, lo que se refuerza al indicar que la autoridad migratoria contribuirá a la seguridad pública, fronteriza, regional y al combate al crimen organizado.

El *quid* ahora es entender ¿qué es la seguridad?, para demostrar que la política migratoria mexicana esta inserta dentro de la agenda de seguridad nacional. Al respecto, Andersen y Crawford (2022) hacen la distinción entre tres tipos de seguridad: la global, que se enfoca en la protección de la estabilidad del sistema de los Estados-nación; la nacional, cuyo propósito es la protección del Estado frente a amenazas externas e inestabilidad interna y, finalmente, la humana, que se



centra en la protección del individuo y su comunidad, para evitar amenazas a su bienestar y seguridad física. A partir de aquí se afirma que, el tipo de seguridad que debe prevalecer es la humana sobre la nacional y global, al tener como objetivo la protección de la persona y su comunidad y por estar en congruencia con los derechos humanos.

No obstante, la realidad es que desde hace más de 20 años el tema migratorio ha estado inserto dentro de la agenda de seguridad nacional y esto se debe, según Andersen y Crawford (2022), entre otras razones, a que no hay consenso entre los diferentes niveles de prioridad —individuo, Estado y sistema— para establecer una norma que defienda y defina la seguridad humana, lo que deriva en la continuidad del enfoque Estado-céntrico de la seguridad internacional. A esto se suma la explicación de Hanlon y Christie (2016), para quienes el enfoque de la seguridad humana en el contexto migratorio tiene dos condicionantes: la debilidad de los países de origen de los migrantes y las actividades de organizaciones criminales transnacionales de tráfico y trata de personas; en este escenario los Estados se tornan incapaces para combatir el creciente poder de las redes criminales y brindar seguridad a las personas.

El ejercicio del poder institucional continúa dominando la aplicación de la perspectiva de seguridad nacional sobre la seguridad humana soslayando la prioridad de proteger a la persona. En este punto, es necesario recordar que la seguridad humana y los derechos humanos tienen marcos que se interrelacionan porque comparten bases fundamentales. La primera al referirse a las personas y no a los Estados, y ambos al centrarse en garantizar el bienestar de los seres humanos. El segundo soporte radica en que ambos marcos conceptuales comparten definiciones interdependientes e interrelacionadas.

Ahora bien, en el caso particular de México cabe la pregunta ¿por qué se afirma que la política migratoria mexicana se ha militarizado? Para dar respuesta a la interrogante es necesario comprender cómo se ha construido ese enfoque de securitización y militarización. De acuerdo con Guadarrama (2021), el Gobierno mexicano adoptó una política migratoria de no política, en la lógica de que los flujos migratorios eran un hecho transitorio que no llegaría a constituir un fenómeno social de alcances mayores, así permitió un tránsito libre y sin control, lo que a la larga produjo un crecimiento paulatino de dichas corrientes, sin que en ese momento prestara atención pues no causaban ningún tipo de conflicto interno, ni presión por parte de EE.UU.

No obstante, Castillo y Toussaint (2015) sostienen que, en los años ochenta y noventa con la llegada de refugiados guatemaltecos, las incursiones de militares guatemaltecos en territorio mexicano, el miedo a que los vínculos con revolucionarios centroamericanos extendieran el conflicto a territorio nacional, el incremento

del tráfico de estupefacientes y el estallido del conflicto encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, entre otros, provocaron el aumento de corrientes irregulares que después se tornaron masivas. La estrategia institucional cambió: se reforzaron las prácticas de control y verificación, aumentaron las detenciones y expulsiones y se ampliaron las atribuciones de los cuerpos policíacos y militares. Todo ello acompañado de un incremento a las transgresiones de derechos humanos. De esta forma, se fue edificando una muralla en la frontera sur como consecuencia de la militarización, es decir, se impulsó una política de contención al poner en el centro la seguridad nacional, lo que se mantendría en las décadas subsecuentes.

Durante el periodo 2000-2006 del gobierno de Vicente Fox y con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., la relación entre este país y México se redujo a un tema de control fronterizo enmarcado por el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza en la lógica de la lucha contra el narcotráfico (Velazquez y Schiavon, 2008). Su objetivo era “crear una frontera inteligente (*smart border*) y modernizar la infraestructura fronteriza para facilitar y controlar el flujo legal de personas y mercancías entre ambas naciones” (Velazquez y Schiavon, 2008: 74). La política migratoria se centró en la Operación Centinela que implicó el despliegue de más de 18,000 elementos de las Fuerzas Armadas y 12,000 integrantes de la PFP, cuyo propósito era proteger las fronteras e instalaciones estratégicas (aeropuertos, pozos petroleros, puertos), así como efectuar tareas de control migratorio (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA], 2022).

En este mismo sexenio se puso en marcha el Plan-Sur cuyo objetivo era fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios en el sur-sureste del país hasta el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca; esto llevó a un incremento en las detenciones de personas migrantes, en particular centroamericanos y la ampliación de la infraestructura de detención migratoria. “Se desplegaron miles de elementos del INM, la PFP y el Ejército para la formación de dos cinturones de seguridad en el sureste mexicano, específicamente en el Golfo de México y la costa del Pacífico” (Moncada y Rojas, 2022, p. 24). El Plan-Sur se acompañó del Plan de Repatriación Segura y Ordenada producto de las demandas de los Estados de origen; si bien el INM fue directamente responsable de dicho programa, contó con el apoyo de la Marina, el Ejército y la PFP, al tiempo de dotar de equipo e invertir en capacitación para los Grupos Beta.

En el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se puso en marcha la Iniciativa Mérida cuyo propósito fue “apoyar los esfuerzos de México para fortalecer las capacidades de sus instituciones policiales, mejorar los procesos judiciales y el estado de derecho, generar confianza pública en el sector de justicia, mejorar la seguridad



fronteriza, promover un mayor respeto por los derechos humanos y prevenir el crimen y la violencia” (Embajada y consulados de Estados Unidos en México, 2021). Dentro de este programa se incluyó el tema migratorio como un eje central de cooperación México-EE.UU., al estar ligada a la idea de seguridad fronteriza, lo que llevó a la imposición de medidas de contención que terminaron criminalizando a las personas migrantes.

Posteriormente, en 2014, durante el periodo de Peña Nieto se acordó, con el gobierno de EE.UU., la implementación de la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur, también conocida como Programa Frontera Sur. De acuerdo con Castillo (2022), eran dos los objetivos primordiales: la protección de migrantes irregulares que entraran a México por su frontera sur y la gestión de la migración, con la justificación de la seguridad y la prosperidad en los estados fronterizos del país. Sin embargo, para Moncada y Rojas (2022): “El Plan llevó a la puesta en marcha de una agresiva estrategia de detención de personas migrantes y solicitantes de asilo en vías ferroviarias y carreteras, por lo que se aumentó la presencia de Fuerzas Armadas, agentes del INM y de la Policía Federal en el sureste del país a fin de interceptar a estos grupos y evitar que se dispersaran en el interior del país” (p. 26). Durante esta etapa hubo una reducción significativa de menores no acompañados detenidos por la Border Patrol; en contraste, se incrementó la violencia contra migrantes tanto institucional con las dinámicas de criminalización, como los delitos contra ellos por parte del crimen organizado, pandillas particulares y ciertas fuerzas estatales de seguridad (Castillo, 2022).

Para el momento en que AMLO fuera candidato, y hasta antes de ser presidente de México, apuntaba a la necesidad de unificar las acciones de seguridad y combate a las organizaciones criminales, con la creación de una sola fuerza militar bajo el mando único y la dirección del presidente. Los argumentos eran que existía una falta de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, lo que ocasionaba que se obstruyeran entre ellas y no hubiera una estrategia bien definida.

La propuesta de AMLO para combatir la violencia y la inseguridad radicaba en tres aspectos: eliminar de la Secretaría de Gobernación las funciones en materia de seguridad, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la creación de la GN (Ortega y Morales, 2021).

En diciembre de 2018, al inicio de la administración obradorista, se manifestó un interés por emprender un nuevo rumbo en la política migratoria, la cual estaría centrada en generar bienestar y desarrollo en los países de origen en un ánimo solidario y de respeto a los derechos humanos, lo que estaba lejos de la militarización (OCHA, 2022). En este punto cabe recordar que para octubre de 2018 ya se habían organizado las primeras caravanas migrantes y poco a poco aumentaban en número y continuidad, al grado que para enero de 2019 se tenía la quinta ola migrante

en territorio mexicano, lo que estaba provocando reacciones xenófobas del entonces presidente Trump (Guadarrama, 2021).

Las fricciones políticas entre el gobierno de EE.UU. y México generaron que el 30 de marzo de 2019, en un tuit, Trump publicara lo siguiente: “México debe usar sus muy fuertes leyes de inmigración para detener a los miles de personas que intentan entrar en los Estados Unidos. Nuestras áreas de detención están maximizadas y no tomaremos más ilegales. ¡El siguiente paso es cerrar la frontera! ¡Esto también nos ayudará a detener el flujo de drogas de México!” (Milenio, 2019). A ello siguió la declaración del mandatario estadounidense de imponer aranceles a los productos mexicanos al pasar del 5% a 10% el 1 de julio, a 15% el 1 de agosto, a 20% el 1 de septiembre y a 25% el 1 de octubre (BBC News Mundo, 2019).

Para junio de 2019 se emite una “Declaración Conjunta México Estados Unidos” en la que se menciona que, como resultado de las discusiones, ambos países se comprometieron a:

Reforzamiento de las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México. México incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur [...] Asimismo, México y Estados Unidos se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, incluyendo el intercambio de acciones coordinadas a fin de proteger mejor y garantizar la seguridad en la frontera común (Declaración Conjunta México Estados Unidos, 2019).

La administración del presidente AMLO decidió utilizar a la recién creada GN para detener migrantes cuando la idea primigenia era incrementar la seguridad y disminuir la violencia en México. Contradictoriamente, los primeros despliegues de la GN se realizaron para el control migratorio en las fronteras norte y sur del país. Así, se pasó de una política de securitización de la migración a una de militarización fronteriza para detener migrantes.

Desde 2015 hasta marzo de 2024 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha emitido 79 recomendaciones relacionadas con la atención a personas migrantes (CNDH, 2024), en tres la GN ha sido autoridad responsable.



Tabla 8. Recomendaciones de la CNDH en materia migratoria en donde la GN es autoridad responsable

Acción	Asunto	Fecha
Recomendación 116VG /2023	Sobre el caso de violaciones graves a los derechos humanos a la vida en agravio de vf1, al principio del interés superior de la niñez de v3, v6 y v12, a la integridad personal de v1, v2, v3, v4, v5, v6, v7, v8, v9, v10, v11, v12, personas en contexto de migración internacional y v13, por el uso ilegítimo y desproporcional de la fuerza, atribuible a personal de la Guardia Nacional en Pijijiapan, Chiapas.	30 de junio de 2023
Recomendación 176/2022	Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la integridad personal, y al trato digno en agravio de personas en contexto de migración, en la estación Migratoria Siglo XXI del INM en Tapachula, Chiapas.	31 de agosto de 2022
Recomendación 50/2020	Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la integridad personal, al trato digno y al principio del interés superior de la niñez y adolescencia en agravio de personas en contexto de migración internacional, durante dos operativos migratorios en los municipios de Suchiate y frontera Hidalgo, Chiapas.	27 de octubre de 2020

Fuente: elaboración propia con datos de la CNDH, 2023; 2022 y 2020.

Del cuadro anterior, resulta interesante señalar que las tres recomendaciones tienen en común, además de la autoridad, el que los acontecimientos de violaciones ocurrieron en el estado de Chiapas, en donde la GN tiene al día de hoy 49 puntos en carreteras y caminos federales, con el fin de fortalecer la coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de Gobierno (GN, 2020).

No obstante, la GN no ha sido la única autoridad encargada de realizar tareas de control migratorio, también elementos del Ejército y la Marina han participado en estas labores, como lo afirmó el general Luis Crescencio Sandoval, secretario de la Defensa Nacional, al indicar que el principal objetivo de las fuerzas armadas es: “detener toda la migración, que es uno de los planes que se tienen, cubrir la frontera norte, la frontera sur, con efectivos para poder rescatar a los migrantes”

(*Los Angeles Times*, 2021). Esto se corrobora con el despliegue, en enero de 2022, de “28 mil 397 elementos para la ejecución del Plan de Migración y Desarrollo en la Frontera Norte y Sur, de los cuales 13,663 correspondieron al Ejército, 906 a la Marina y 13,028 a la GN, lo que implicó el 48.7% del total de elementos desplegados” (Moncada y Rojas, 2022, p. 38).

En esta tendencia de incorporar elementos castrenses en funciones migratorias, el INM ha experimentado una reestructuración importante con la remoción de más del 50% de los titulares de sus oficinas de representación estatal. De tal forma que las delegaciones del INM en Chiapas, Nuevo León, Yucatán, Coahuila, Puebla, Colima, Campeche, Veracruz, Guerrero, Aguascalientes, Chihuahua, Sonora, Michoacán, Jalisco, Nayarit, Guanajuato, Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala, al día de hoy tienen como titular a un miembro de la milicia o la marina (*Vanguardia*, 2021). Lo preocupante de estas acciones es que el encargado de una oficina de migración carezca de preparación o formación en materia de DH, ya que no se trata de combatir a un enemigo en un Estado en guerra, tampoco implica la detención de delincuentes que trasgredieron una norma penal, sino de personas que en ejercicio de su libertad de tránsito buscan lugares para su bienestar físico y mental que, si bien no atendieron las normas administrativas, ello no implica que su dignidad se vea afectada. No debe olvidarse que “Cuando un militar se integra en instituciones civiles, lo hace con todo el bagaje que lo acompaña, integrando su conocimiento y formación, lo cual puede implicar un cambio en las políticas de conducción de la institución que tiene a su cargo” (Moncada y Rojas, 2022).

A pesar de que la militarización de la migración es una realidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 (PND), base de la política pública institucional, aborda el tema de la migración dentro del eje general 1: “Política y Gobierno”, específicamente en la sección de política exterior, y también en el eje transversal de justicia y derechos humanos. Fundamentalmente se enfoca en: promover una migración segura, ordenada y regular; defender los derechos humanos de los migrantes; y cooperar internacionalmente para atender las causas estructurales de la migración (Segob, 2019). El PND (Segob, 2019) hace especial énfasis en los programas sociales sectoriales como: el Tren Maya, el Corredor Transistmico y la Zona Libre de la Frontera Norte, cuyo propósito es actuar como “cortinas” para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte con la generación de empleos y las condiciones de vida digna para atraer y anclar a quienes huyen de la pobreza.

Los resultados de enero de 2019 a junio de 2024 que ha tenido el Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024 (Segob, 2024), que deriva del PND, pueden ser significativos si se considera, por ejemplo, que se autorizaron y expidieron 97,827 tarjetas de visitante por razones humanitarias a solicitantes de la condición de refugiado; el Grupo Beta orientó a 364,677 migrantes, brindó ayuda humanita-



ria a 187,340, asesoría legal a 9, rescató a 1,739 migrantes y apoyó en la búsqueda de 2,357 personas a través de 450 solicitudes de localización. Asimismo, el INM a través de su programa de Oficiales de Protección a la Infancia y Atención a Grupos Vulnerables, brindó asistencia y acompañamiento durante el procedimiento administrativo migratorio a 194,588 NNA extranjeros; de los cuales 184,108 viajaban acompañados por una persona adulta, mientras que 10,480 se encontraban en tránsito sin la compañía de un familiar o tutor. No obstante, estos logros se oscurecen ante las graves violaciones a derechos humanos cuando la militarización se hace presente.

V. EL FANTASMA DE LA MILITARIZACIÓN EN LA MIGRACIÓN

El sueño del presidente AMLO de unificar las instituciones de seguridad pública en un mando único fue objeto de un debate intenso entre los legisladores. La discusión se centró en la crítica de que la GN se sustentaba en un proyecto de militarización del país. Esto requería reformas constitucionales, porque ninguna fuerza militar podría estar a cargo de asuntos de seguridad pública, además de implicar la desaparición de la PFP (González, 2022). Después de casi un mes de debates y posicionamientos en el Poder Legislativo, se aprobó la creación de la GN.

Las características militares de la GN eran evidentes; empero, derivado de la presión de los partidos opositores y de la sociedad civil, esa corporación fue definida constitucionalmente como una institución de carácter civil adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, a fin de que la formación y desempeño de sus integrantes se rigiera por la doctrina policial. La modificación al artículo 21 de la Constitución quedó de la siguiente forma: “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional” (Congreso de la Unión, 1917). Sin embargo, en el transitorio segundo del reformado artículo 21 se indicaba que: “La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval” (Congreso de la Unión, 1917); se establecía que la GN tendría los objetivos, atribuciones y obligaciones que regulaba la Ley de la Policía Federal Preventiva “con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan” (Congreso de la Unión, 1917, Transitorio segundo); en tanto que el Ejecutivo designará al titular del nuevo organismo, así como a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina (Congreso de la Unión, 1917, transitorio segundo).

La postura de permitir que la fuerza armada interviniera en tareas de seguridad pública fue ratificada por el propio transitorio quinto del reformado artículo 21 constitucional, en el que se estableció que por los siguientes nueve años a la entrada en vigor del decreto y en tanto la GN desarrollara su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la república podrá disponer de la fuerza armada permanente para tareas de seguridad pública (Congreso de la Unión, 1917, transitorio quinto). Sin embargo, dicha participación se encontraba limitada por los cuatro criterios planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que son coincidentes con la postura de la Corte IDH en sus dos resoluciones comentadas rubros arriba —Cabrera García y Montiel Flores vs México y Alvarado Espinoza y otras vs México—, es decir, toda participación de las fuerzas armadas debe ser: extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Todo lo anterior fue el fundamento para que el 27 de mayo de 2019 se publicara la Ley de la Guardia Nacional (Congreso de la Unión, 2019), cuyo artículo cuarto es claro al indicar que la GN es: “una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría”. Empero, si la norma que da luz a la GN señala claramente que esta es una institución de carácter civil, entonces por qué su estructura operativa, la formación mayoritariamente militar de sus agentes, y la subordinación a una autoridad no civil contradicen lo dispuesto por su ley y en realidad demuestran que es una organización de naturaleza castrense.

La afirmación sobre la naturaleza militar de la GN, además de estar integrada por miembros de la milicia, se ratifica con el Acuerdo por el que se Establecen los Elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que Integrarán la Guardia Nacional (Poder Ejecutivo, 2019), publicado en el DOF el 28 de junio de 2019, cuyo artículo primero no deja lugar a duda, al señalar que:

Se asigna a la Guardia Nacional los elementos que se mencionan a continuación:

I. De la Policía Federal, los elementos que conforman las divisiones de Fuerzas Federales y de Gendarmería;

II. De la Policía Militar, los elementos que conforme al último párrafo de este artículo determine el Secretario de la Defensa Nacional, y

III. De la Policía Naval, los elementos que conforme al último párrafo de este artículo determine el Secretario de Marina.

Incluso, el artículo segundo del Acuerdo en mención indica que los miembros de las fuerzas armadas y navales que sean asignados a la GN: “emplearán el armamento, municiones y equipo de cargo con los que estén dotados, debiendo realizarse la correspondiente transferencia en los inventarios” (Poder Ejecutivo, 2019);

esta disposición no solo comprueba la esencia de la GN, sino que incluso quebranta los estándares internacionales y, por ende, los compromisos adquiridos por el Gobierno mexicano, al tiempo de poner en riesgo a los propios gobernados y extranjeros por las razones antes expuestas.

En este punto es importante recordar lo que ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al establecer los elementos que una institución de policía debe tener para que sea considerada de carácter civil:

1. Una función primaria de prevención y mantenimiento del orden público, no de represión.
2. Subordinación a un poder o autoridad civil.
3. Una estructura institucional y personal capacitado para la resolución de los conflictos por medios pacíficos.
4. Personal especializado para atender adecuadamente a grupos en situación de especial vulnerabilidad (Moncada y Rojas, 2022).

Empero, ¿en qué momento la GN se intersecta con el tema migratorio? La Ley de la GN en su capítulo III, artículo nueve, regula las atribuciones y obligaciones de la GN, aquellas que se relacionan con el tema migratorio, son las siguientes fracciones:

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

[...]

b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

[...]

xxxv. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

xxxvi. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren;

(Congreso de la Unión, 2019: artículo noveno).

Que la Ley de la GN le atribuya a este organismo funciones de control migratorio contradice el artículo 21 de la Constitución, porque la GN tiene como fin “la seguridad pública”, la cual comprende “la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley” (Congreso de la Unión, 1917: artículo 21), sin incluir el control migratorio como componente, aun cuando el ingreso irregular a territorio nacional representa una infracción administrativa, ello no comprende actividades de revisión y control migratorio.

Es importante recordar que la LM confiere la función de revisión y control migratorio al INM, aun cuando autorizaba a la entonces PFP —reemplazada por la GN— actuar en auxilio (Congreso de la Unión, 2011: artículo 81), lo que expresamente no puede ser entendido jamás como una sustitución, a pesar de que el transitorio séptimo de la ley de la GN (Congreso de la Unión, 2019) mencione que: “Los derechos y obligaciones que, en su caso, tuviere la Policía Federal, se asumirán por la Guardia Nacional en los términos previstos en el presente Decreto”. Entonces, la atribución de auxilio y coordinación con el INM en sus funciones de control migratorio le corresponde ahora a la GN, integrada por elementos castrenses. Así, se afirma que las funciones en materia migratoria que se le han adjudicado a la GN se contraponen a la normativa mexicana, en particular resultan violatorias del artículo primero constitucional, del derecho internacional de los derechos humanos y la legislación en materia de refugio, porque la única autoridad competente para realizar controles migratorios es una autoridad civil capacitada y especializada en la protección de los derechos de las personas migrantes. Esta situación desvirtúa la naturaleza de instituciones como la policía y pone en peligro los derechos de la población civil, incluyendo los de las personas migrantes.

Aquí, cabe recordar la declaratoria de inconstitucionalidad emitida por la SCJN dentro de la sentencia del amparo en revisión 275/2019 del 18 de mayo de 2022, por la que se ordenaba eliminar de la LM las revisiones migratorias dentro del territorio mexicano —fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas—, puesto que permiten la discriminación de personas tanto mexicanas como extranjeras con base en el perfilamiento racial, además de implicar una violación al derecho de libre circulación por parte de cualquier autoridad, migratoria o policiaca (ahora militar) (SCJN, 2022).

Esta situación incongruente y violatoria de derechos humanos ha sido evidenciada en el ámbito internacional por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CDH) en sus observaciones al sexto informe periódico de México del 7 de noviembre de 2019, cuando ya se había constituido la GN. El órgano, en el documento en cita, manifestó su preocupación por “el carácter militarizado de las fuerzas de orden en general, incluyendo la Guardia Na-

cional, y por la falta de un calendario claro sobre el retiro de la fuerza militar en las tareas de seguridad ciudadana” (CDH, 2019: párrafo 18). En consecuencia, el CDH instó a México a:

alejarse de un enfoque militarizado de las fuerzas de orden y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil y a establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana [...] asimismo continuar sus esfuerzos para proporcionar a todos los oficiales miembros de la Guardia Nacional formación intensiva en estándares internacionales de derechos humanos (CDH, 2019: párrafo 19).

A las observaciones de la CDH ha seguido el Informe Anual 2021 de la CIDH en el que revisó los avances de México en el cumplimiento de sus recomendaciones, ante lo cual advirtió que “la desmilitarización es una tarea pendiente de cumplimiento” (CIDH, 2021) y reiteró a México avanzar en el proceso de desmilitarización con políticas de seguridad ciudadana, de lo contrario se pondrían en riesgo las obligaciones internacionales respecto a los estándares interamericanos que disponen que los cuerpos policiales civiles deben ser los únicos encargados del orden público interno y la seguridad ciudadana.

Finalmente, la CIDH, en un comunicado de prensa del 9 de septiembre de 2022, volvió a manifestar su preocupación por la aprobación de una serie de reformas que atribuyen a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) el control operativo y administrativo de la GN; ante lo cual urgió al Estado mexicano a reconsiderar esas modificaciones en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos frente a la militarización de la seguridad ciudadana (CIDH, 2022). En el propio comunicado la CIDH indica que:

Toda política pública de seguridad ciudadana debe contar con una institucionalidad independiente de las fuerzas militares, con una estructura policial civil operativa y profesional para que sea una herramienta eficaz para la prevención de los delitos y protección de civiles, mediante el respeto y garantía de los derechos humanos por parte de los Estados. Esta finalidad, en esencia, es diferente al propósito de las fuerzas armadas que corresponde a la defensa de la soberanía nacional y cuyo entrenamiento está dirigido a derrotar al enemigo.

El llamamiento de la CIDH al Estado mexicano de asegurar la excepcionalidad de la jurisdicción militar es muestra fehaciente de la militarización de la migración, en donde la participación de las fuerzas armadas ya no es tema de intervención excepcional, como se observó con las primeras caravanas migrantes a las que los

militares intentaron replegar de la frontera con Guatemala y así persuadir el intento por ingresar al país; o bien de actuación en apoyo o auxilio de instituciones de seguridad ciudadana; tampoco es un tema cuantitativo del número de elementos de la milicia desplegados en el territorio mexicano o la cantidad de actividades en las que intervienen; ahora es un tema cualitativo, de fondo, gracias a los cambios en las legislaciones que sustentan la conformación de un organismo castrense en acciones de seguridad pública y actividades migratorias, que al día de hoy pone en peligro la seguridad humana de las personas migrantes.

VI. REFLEXIONES FINALES

Las personas migrantes, especialmente aquellas en situación irregular, se enfrentan a múltiples riesgos a lo largo de su proceso migratorio. Por consiguiente, el Estado mexicano debe implementar políticas migratorias que adopten un enfoque humanista, orientadas a salvaguardar los derechos de quienes se ven forzados a dejar su país de origen. Sin embargo, los intereses políticos y económicos del gobierno de EE.UU. han sido un factor determinante en la securitización de la migración. Esto ha llevado a una aplicación desproporcionada de la fuerza hacia este grupo vulnerable, contraviniendo recomendaciones internacionales donde se solicita al Estado mexicano reconsiderar sus políticas en materia de seguridad y dar prioridad a la persona por encima de intereses institucionales. La realidad hoy día es que la migración no solo ha sufrido un proceso de securitización, sino también de militarización, al grado que México ha tenido llamamientos de organismos internacionales con el fin de orientar a la GN a un entorno de protección ciudadana, contrario a los motivos con los cuales se desempeña actualmente.

Los NNA migrantes requieren un tratamiento especial debido a su triple vulnerabilidad. La militarización de la migración representa una clara violación de sus derechos, resultante de los entornos de violencia y discriminación con los que actúan las autoridades de la GN hacia NNA migrantes. Las actuaciones de esta corporación son resultado de una falta de capacitación y sensibilización hacia NNA. El hecho que la misma norma habilite a la GN a tener una actuación sobre el control migratorio genera un eslabón de incertidumbre sobre la población migrante que es objeto de la arbitrariedad por parte de la GN que incumple con los criterios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

La existencia de la GN es una antítesis, ya que no se garantiza la protección de la ciudadanía y menos de las personas migrantes; al contrario, su actuación implica un abuso de facultades para actuar de manera represiva contra la comunidad migrante, negándole su derecho de libre tránsito y usando medidas excesivas de contención.

La intersección de la GN con la migración pone en una situación delicada a NNA, ya que son retenidos por las autoridades sin tomar en consideración el principio de interés superior del niño, infringiendo los derechos consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales que objetan a favor de NNA, independientemente de su condición migratoria.

VII. REFERENCIAS

- Andersen, D. y Crawford, K. (2022). *Human Security, Theory and Action*. (2a. ed.). Rowman & Littlefield.
- BBC News Mundo (2019 mayo 30). Trump anuncia aranceles de un 5% para todas las importaciones desde México “hasta que se resuelva el problema de la inmigración ilegal”. *BBC News Mundo* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48455073>
- Bjerre, L. *et al.* (2015). Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective. *International Migration Review*, 49(3), 555-600. <https://doi.org/10.1111/imre.12100>.
- Castillo, G. (2022). Migración centroamericana y procesos de contención territorial en la frontera sur de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (246), 239-266. <http://dx.doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2022.246.80202>.
- Castillo, M. y Toussaint, M. (2015). La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana. *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, 12(2), 59-87. Dialnet-LaFronteraSurDeMexico-5249224.pdf
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2022). CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2021). *Informe Anual*. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/IA2021-Intro-es.pdf>
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2019). Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2024). Recomendación en Atención a Migrantes. <https://www.cndh.org.mx/listado/9/1>
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2023). Recomendación 116VG /2023. file:///D:/Usuarios/ad016121/Downloads/RecVG_116.pdf
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2022). Recomendación 176 /2022. file:///D:/Usuarios/ad016121/Downloads/REC_2022_176.pdf
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos). (2020). *Recomendación 50/2020*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-10/REC_2020_050.pdf

- CDH (Comité de Derechos Humanos) (2019). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México*. https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf
- Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 5 de febrero, última reforma el 22 de marzo de 2024.
- Congreso de la Unión (2014). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 4 de diciembre, última reforma: 17 de mayo de 2024.
- Congreso de la Unión (2019) Ley de la Guardia Nacional. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 27 de mayo, última reforma: 09 de septiembre de 2022.
- Congreso de la Unión (2011) Ley de Migración. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 25 de mayo, última reforma: 27 de mayo de 2024.
- Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2014) *Opinión Consultiva 21/2014*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf>
- Congreso de la Unión (2010) *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf
- Congreso de la Unión (2018) *Caso Alvarado Espinoza y otras vs. México*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427946/Sentencia_CoIDH_-_Caso_Alvarado_Espinza_y_otros_vs._M_xco.pdf
- Declaración Conjunta México Estados Unidos. (2019) [en línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf> [Consulta: 09 de septiembre de 2024].
- Embajada y Consulados de Estados Unidos en México (2021) *Cinco puntos clave para entender la Iniciativa Mérida*. [en línea] Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/cinco-puntos-clave-para-entender-la-iniciativa-merida/> [Consulta: 09 de septiembre de 2024].
- Giorguli, S. y Bautista, A. (2022). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México*. El Colegio de México.
- GN (Guardia Nacional) (2020) *Catálogo de carreteras y tramos, competencia de las Coordinaciones Estatales de la Guardia Nacional*. [en línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537070/CATALOGO_DE_VIAS_Y_TRAMOS_PARA_PUBLICAR_OCTUBRE_2019_SSPC_2_A.pdf> [Consulta: 09 de septiembre de 2024].
- Gonzalez, M. (2022 septiembre 9). “Es la militarización de México”: por qué causa polémica que la Guardia Nacional pase a depender de la Secretaría de Defensa. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62854552>
- Guadarrama, A. C. (2017). La migración en la era de Trump: el Caso de Oaxaca, México. *Los Rostros de la Migración*, número especial, 14-27.
- Guadarrama, A .C. (2021). Política migratoria mexicana: niños, niñas y adolescentes migrantes LGBTI. La era de Trump. En: Valdez, G. C. y Rodriguez, J. G. (Coords).

- Cacofonías desesperadas. Consecuencias de políticas migratorias transfronterizas.* 69-89. Colson.
- Hanlon, R y Christie, K. (2016). *Freedom from fear, freedom from want: An introduction to human security.* University of Toronto Press.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2022a). *Población mexicana en el exterior América.* <https://nextcloud.sre.gob.mx/index.php/s/NCNDF5fTQfwY3qt?path=%2F202>
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2022b) *Población mexicana en el exterior Europa.* <https://nextcloud.sre.gob.mx/index.php/s/4fCxdeGNqsjfmkt?path=%2F2022>
- Los Angeles Times (2021 agosto 27). El Ejército mexicano tiene como objetivo “detener toda la migración”. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-08-27/el-ejercito-mexicano-tiene-como-objetivo-detener-toda-la-migracion>
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales.* Paidós/Organización Internacional para las Migraciones.
- Milenio. (2019 marzo 30). México debe usar sus “fuertes leyes” para detener inmigrantes: Trump. <https://www.milenio.com/politica/trump-mexico-fuertes-leyes-detener-migrantes>
- Moncada, A. y Rojas, E. (2022). *Bajo la bota. Militarización de los política migratoria en México.* Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. [file:///D:/Usuarios/ad016121/Downloads/Bajo_la_Bota_Militarizacion_de_la_Politi%20\(3\).pdf](file:///D:/Usuarios/ad016121/Downloads/Bajo_la_Bota_Militarizacion_de_la_Politi%20(3).pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (2022). *México y su vieja historia de controlar la migración con militares.* <https://reliefweb.int/report/mexico/mexico-y-su-vieja-historia-de-controlar-la-migracion-con-militares#:~:text=En%20respuesta%2C%20el%20gobierno%20de%20Fox%20estableci%C3%B3%20la,12%20mil%20de%20la%20Polic%C3%ADa%20Federal%20Preventiva%20%28PFP%29>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1991). *Convención sobre los Derechos del Niño.* <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Glossary on Migration.* https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.
- Ortega, A. S. y Morales, L. M. (2021). (In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México. *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 15(47), 157-182. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v15n47/1870-2147-rius-15-47-157.pdf>
- Paris, M. D. et al. (2016). *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México. Informe final,* México. El Colegio de la Frontera Norte/Ford Foundation.
- Parson, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Flacso.
- Poder Ejecutivo (2019). Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional.

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 28 de junio.

- Reichel, C. (2019 Julio 22). How detention centers affect the health of immigrant children. *The Journalist's Resource*. <https://journalistsresource.org/politics-and-government/health-effects-immigration-detention-children/>
- Sánchez, J. L. (2021). Niñez en tránsito migratorio por México. Instrumentos jurídicos y derechos humanos. *Revista IUS 15*(47), 233-258. <https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.658>.
- Secretaría de Gobernación (2020). *Directorio de Programas institucionales dirigidos a la atención de la población migrante*. https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Directorio_mov.pdf
- Secretaría de Gobernación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Secretaría de Gobernación (2024). *Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024. Avance y Resultados enero 2023 – junio 2024*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/941780/PSG_Informe_Avances_y_Resultados_2023_2024.pdf
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2022) *Amparo en Revisión 275/2019*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/31735>
- Unidad de Política Migratoria (2024a) *Boletines Estadísticos V Devolución de mexicanas y mexicanos desde Estados Unidos (antes, repatriación de mexicanos), 2024*. <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2024&Secc=5>
- Unidad de Política Migratoria (2024b) *Boletines Estadísticos II Documentación y condición de estancia en México, 2024*. <https://portales.segob.gob.mx/es//PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2024&Secc=2>
- Unidad de Política Migratoria (2024c) *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias III Personas en situación migratoria irregular (antes extranjeros presentados y devueltos)*. <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2024&Secc=3>
- Vanguardia (2021 septiembre 21). 19 delegados del INM, con formación militar. *Vanguardia*. <https://vanguardia.com.mx/coahuila/19-delegados-del-inm-con-formacion-militar-FJ784564>
- Velazquez, R. y Schiavon, J. (2008). El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda? *Revista Enfoques VI*(8), 61-85. <file:///D:/Usuarios/ad016121/Downloads/DialnetEl11DeSeptiembreYLaRelacion-MexicoEstadosUnidos-2722954.pdf>